



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 5. Juli 2017 (StB 427)

B+A 17/2017

Einführung HRM2

- Neue Führungsinstrumente
- Revision Finanzhaushaltsrecht

**Von den Stimmberechtigten
angenommen
am 26. November 2017**

**Vom Grossen Stadtrat mit
Änderungen und einer
Protokollbemerkung beschlossen
am 21. September 2017
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2017–2021

Städtische Ressourcen

Die Stadt Luzern verfügt über

- einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt,
- einen fairen Ausgleich der Zentrumslasten,
- eine kundenfreundliche und effiziente Verwaltung,
- qualifizierte und engagierte Mitarbeitende sowie motivierende Führungskräfte,
- eine wertstabile und zeitgemässe Infrastruktur.

Wirkungsziel Finanzen

Ziel ist ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt, in dem das Ausgabenwachstum nicht höher als das Einnahmewachstum ausfällt. Dieses Ziel kann aus heutiger Sicht nur mit einem weiteren Konsolidierungsprojekt ab 2016 sichergestellt werden. Damit soll die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt geschaffen werden.

Allgemeine Verwaltung

Fünfjahresziel 0.2 Die Stadtverwaltung ist fit für künftige Herausforderungen, hat ihre Organisation weiterentwickelt und die entsprechenden Kompetenzen und Strukturen dafür aufgebaut. Sie erfasst die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden und richtet sich darauf aus.

Finanzen und Steuern

Fünfjahresziel 9.1 Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt im Fünfjahresdurchschnitt mindestens 100 Prozent.

Fünfjahresziel 9.2 Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird gemäss Vorgabe des kantonalen Projekts „stark.lu“ auf den 1. Januar 2019 eingeführt.

Projektplan

L90006	Umsetzung HRM2 in der Stadt Luzern
L90004	Langfristige Sicherung Finanzhaushalt

Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die rechtlichen Grundlagen der Stadt Luzern geschaffen, die die Einführung des neuen kantonalen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHGG) nötig gemacht haben. Das neue Gesetz beinhaltet nebst dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) auch die Neustrukturierung der Führungsinstrumente sowie die Einführung der flächendeckenden Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget für alle Gemeinden des Kantons Luzern. Die Änderungen des kantonalen Gemeindegesetzes machen zudem eine Teilrevision der städtischen Gemeindeordnung (GO) und damit eine Volksabstimmung erforderlich. Das städtische Finanzhaushaltsreglement und die dazugehörige Verordnung werden formell und materiell totalrevidiert. Alle Anpassungen der städtischen Rechtsgrundlagen sind bis 1. Januar 2018 zu vollziehen, damit im Jahr 2018 erstmals das Budget 2019, der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019–2022 sowie die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm 2019–2021 erarbeitet werden können. Die neuen Vorschriften kommen erstmals für das Rechnungsjahr 2019 zur Anwendung.

Das städtische Projekt zur Einführung von FHGG/HRM2 wird unter der **Prämisse „an bewährten städtischen Lösungen festhalten“** geführt. Die Anpassungen an den städtischen Instrumenten und Rechtsgrundlagen, an Prozessen und Abläufen erfolgen nur so weit, als sie durch die neuen kantonalen Vorgaben erforderlich sind.

Die heutigen städtischen **Führungsinstrumente** Gesamtplanung und Voranschlag werden durch Gemeindestrategie, Legislaturprogramm und Aufgaben- und Finanzplan mit integriertem Budget ersetzt (vgl. Kapitel 2.1). Durch die Abstimmung des Legislaturprogramms auf eine Legislaturperiode (Überarbeitung einmal pro Legislatur) gewinnt die strategische Ausrichtung an Bedeutung, indem die strategischen Zielsetzungen während einer Legislaturperiode unverändert bleiben. Mit dem rollenden, auf vier Jahre ausgelegten Aufgaben- und Finanzplan werden jährlich die Massnahmen zu deren Umsetzung festgelegt. Der Grosse Stadtrat soll in der Stadt Luzern weiterhin über die strategischen Zielsetzungen, d. h. über Gemeindestrategie und Legislaturprogramm, beschliessen können.

Die Umstellung auf **HRM2** (vgl. Kapitel 2.3) wird schweizweit von allen Kantonen und Gemeinden vollzogen, wenn auch die Umsetzung unterschiedlich ausfallen kann. HRM2 orientiert sich an einer betriebswirtschaftlichen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Gemeinde. Neu sind die Begriffe Budget anstelle Voranschlag, Bilanz anstelle Bestandesrechnung sowie Erfolgsrechnung anstelle Laufender Rechnung. Im Zeitpunkt der Umstellung auf HRM2 (31. Dezember 2018) findet ein sogenanntes Restatement statt, d. h. eine erfolgsneutrale Wertanpassung von Finanz- und Verwaltungsvermögen in der Bilanz, wobei Finanzvermögen zu Verkehrswerten und Verwaltungsvermögen zu Anschaffungswerten abzüglich ordentlicher Abschreibungen oder zum tieferen Verkehrswert bewertet werden. Die Stadt Luzern wird ab 2019 bei unveränderter Bruttoverschuldung voraussichtlich ein Nettovermögen ausweisen.

Die **finanzpolitische Steuerung** (vgl. Kapitel 2.1.2) orientiert sich weiterhin am Grundsatz der Selbstfinanzierung; Ziel bleibt der Schutz des Eigenkapitals und die Begrenzung der Verschuldung, indem sämtliche Ausgaben (im Durchschnitt von fünf Jahren) vollständig durch laufende Einnahmen zu finanzieren sind. HRM2 hat keinen Einfluss auf die Geldflüsse der Erfolgsrechnung (Konsumaufwand, Steuereinnahmen). Durch die Neubewertung gibt es keinen Franken mehr in der Stadtkasse, und die Bruttoschulden bleiben die gleichen. Das (vermeintlich) höhere Eigenkapital, welches in den höher bewerteten Infrastrukturen gebunden ist, ist entsprechend zu schützen; es handelt sich nicht um liquide Mittel, die frei verwendet werden können. Auch das Investitionsvolumen richtet sich weiterhin nach den Investitionsbedürfnissen und den finanziellen Möglichkeiten. Das erfordert auch in Zukunft eine Priorisierung der Mittel.

Die Leistungen der Stadt Luzern werden ab dem Jahr 2019 neu in rund **40 Aufgaben** unterteilt und dargestellt. Das Budget, der Aufgaben- und Finanzplan sowie der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung werden nach diesen Aufgaben gegliedert. Pro Aufgabe wird ein politischer Leistungsauftrag sowie der dazu notwendige Nettokredit (**Globalbudget**) bestimmt und mit dem Jahresbericht Rechenschaft darüber abgelegt. Leistungen und Finanzen werden miteinander verknüpft, und jede Aufgabe erhält ihr „Preisschild“. Zusammen mit dem Budget legt der Grosse Stadtrat auch den Steuerfuss für das Budgetjahr fest (formeller Beschluss). Das fakultative Referendum bei unverändertem Steuerfuss bleibt weiterhin möglich; ebenso untersteht ein Budget bei Steuerfussanpassungen wie bisher dem obligatorischen Referendum.

Im neuen Recht werden Beschlüsse zum Budgetkredit und die Ausgabenbewilligung konsequent getrennt.

Der **Budgetkredit** (vgl. Kapitel 2.1.3.4) pro Aufgabe ist verbindlich. Er ermächtigt den Stadtrat, Ausgaben in der Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag vorzunehmen. Budgetkredite dürfen nicht überschritten werden. Vorbehalten bleiben Kreditübertragungen für im Budgetjahr nicht beanspruchte Mittel für ein laufendes Projekt oder Vorhaben. Enthält ein Budget für ein Vorhaben keinen oder keinen ausreichenden Kredit, ist dem Grossen Stadtrat rechtzeitig, d. h. vor der Tätigung der Ausgabe, ein Nachtragskredit zu beantragen. Der Stadtrat kann in bestimmten Ausnahmefällen eine Kreditüberschreitung bewilligen, z. B. für Abschreibungen. Nachtragskredite und bewilligte Kreditüberschreitungen sind nur zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass eine Kompensation im entsprechenden Globalbudget nicht möglich oder unverhältnismässig ist.

Es ist zu unterscheiden zwischen dem **festgesetzten**, vom Grossen Stadtrat beschlossenen, und dem **ergänzten Budget** (vgl. Kapitel 2.1.3.9). Dieses enthält nebst dem festgesetzten Budget die bewilligten Nachtragskredite sowie die Kreditübertragungen aus dem vorangegangenen und für das nachfolgende Jahr.

Um eine staatliche Ausgabe tätigen zu können, braucht es a) eine gesetzliche Grundlage, b) einen Budgetkredit und c) neu eine **Ausgabenbewilligung** (vgl. Kapitel 2.2) im Einzelfall. Dieser separate Beschluss ist erforderlich, da die einzelne Ausgabe mit dem Globalbudget als

Differenz zwischen Aufwand und Ertrag nicht genügend spezifiziert ist. Die Budgethoheit (Budgetkredit, Nachtragskredit) liegt ausschliesslich beim Grossen Stadtrat, während für die Ausgabenbewilligung abgestimmte Ausgabenkompetenzen, angelehnt an die heutigen Finanzkompetenzen in der GO, vorgesehen sind. Diese Kompetenzen richten sich nach der Qualifikation als freibestimbare oder gebundene Ausgabe. Gebundene Ausgaben werden immer vom Stadtrat beschlossen. Über freibestimbare Ausgaben kann dieser bis Fr. 750'000.– entscheiden. Es gelten weiterhin die bekannten Grenzwerte, mit Ausnahme, dass die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Stadtrates (Sonderkredite von Fr. 750'000.– bis 1,5 Mio. Franken) entfällt.

Von den Ausgaben zu unterscheiden sind die **Anlagen** (vgl. Kapitel 2.2.1), welche nicht der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, sondern Finanzvermögen (Liegenschaften, Beteiligungen) binden. Für Anlagen gelten weiterhin abgestufte Kompetenzen. Neu soll der Stadtrat eine Limite von 10 Mio. Franken (alt: 1,5 Mio. Franken) für Käufe von Liegenschaften im Finanzvermögen erhalten.

Der **Einführungsaufwand** (vgl. Kapitel 4.1) des FHGG ist insbesondere in der Verwaltung beträchtlich. Er lässt sich aber mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigen – offen ist, ob dies auch im operationellen Tagesgeschäft ab dem Jahr 2019 möglich ist. Das Projekt ist thematisch breit gefächert. Die Neuerungen und Fragestellungen sind komplex und haben zum Teil weitreichende Folgen für die Verwaltungsführung. Die flächendeckende Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets bringt auch einen gewissen Kulturwandel mit sich, welchem die Stadt Luzern mit Offenheit begegnet. Ein ausgeglichener Finanzhaushalt, eine effiziente und kundenfreundliche Verwaltung bleiben zentrale Zielsetzungen der städtischen Finanzpolitik und Führungskultur – ganz im Sinne von „bewährte Errungenschaften fortführen und weiterentwickeln“.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage und Würdigung	10
1.1 Neue Rechnungslegungsvorschriften HRM2	10
1.2 Rechtliche Grundlagen	11
1.2.1 Projekt „stark.lu“ – Kantonale Rechtsgrundlagen für die Luzerner Gemeinden	11
1.2.1.1 Revidiertes Gemeindegesetz (GG), Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)	12
1.2.1.2 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV), Handbuch	13
1.2.2 Städtische Rechtsgrundlagen	13
1.2.2.1 Gemeindeordnung (GO)	13
1.2.2.1.1 Ausgangslage	13
1.2.2.1.2 Vermeidung von Widersprüchen mit allfälliger GO-Änderung aufgrund der Bodeninitiative	13
1.2.2.2 Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (FHR)	14
1.2.2.3 Anpassungen an weiteren städtischen Rechtsgrundlagen	14
1.3 Stellungnahme Stadt Luzern im kantonalen Vernehmlassungsprozess	14
1.4 Parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit HRM2	15
1.4.1 Offene parlamentarische Vorstösse	15
1.5 Würdigung	16
1.5.1 Politische Würdigung	16
1.5.2 Finanzpolitische Würdigung	17
2 Schwerpunkte der Revision	18
2.1 Steuerung	18
2.1.1 Neue Führungsinstrumente	18
2.1.1.1 Überblick	18
2.1.1.2 Gemeindestrategie und Legislaturprogramm	19
2.1.1.3 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	23
2.1.1.4 Geschäftsbericht (Jahresbericht mit Jahresrechnung)	30
2.1.1.5 Controlling im politischen Führungskreislauf	30
2.1.1.6 Betrieblicher Führungskreislauf	32
2.1.1.7 Qualitäts- und Risikomanagement (QM und RM), Internes Kontrollsystem (IKS)	32
2.1.2 Finanzpolitische Steuerung (inkl. Schuldenbremse)	34
2.1.2.1 Geltende Regelung	34
2.1.2.2 Neue Regelung	34
2.1.3 Steuerung im Globalbudget/Budget	38
2.1.3.1 Verfahren	38

2.1.3.2	Referendum	38
2.1.3.3	Budgetloser Zustand	39
2.1.3.4	Budgetkredit	39
2.1.3.5	Nachtragskredit	40
2.1.3.6	Bewilligte Kreditüberschreitung	40
2.1.3.7	Kreditübertragungen	41
2.1.3.8	Mittelverschiebungen innerhalb einer Aufgabe	42
2.1.3.9	Ergänzttes Budget	42
2.1.4	Beteiligungs- und Beitragscontrolling	43
2.1.4.1	Beteiligungscontrolling	43
2.1.4.2	Beitragscontrolling	43
2.2	Ausgaben	44
2.2.1	Begriff	44
2.2.2	Zuständigkeit	47
2.2.3	Freibestimbare und gebundene Ausgaben	47
2.2.4	Bestimmung der Ausgabenhöhe	48
2.2.5	Sonderkredit und Zusatzkredit	49
2.3	Rechnungslegung	49
2.3.1	Begriffe	50
2.3.2	Bilanzierung und Bewertung (Restatement)	50
2.3.3	Neue Elemente der Jahresrechnung	52
2.3.4	Spezialfinanzierungen und Fonds	53
2.3.5	Kostenrechnung	54
2.4	Revision	54
3	Bestimmungen im Einzelnen	54
3.1	Gemeindeordnung	54
3.1.1	Zu Art. 19 Konstituierung und Vereidigung [redaktionelle Anpassung]	54
3.1.2	Zu Art. 27 Planung	55
3.1.3	Zu Art. 34 Zeichnungsbefugnis [redaktionelle Anpassung]	55
3.1.4	Zu Art. 55 Ausstand [redaktionelle Anpassung]	56
3.1.5	Zu Art. 57 Grundsatz (Finanzhaushalt)	56
3.1.6	Zu Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben	56
3.1.7	Zu Art. 59–62 Voranschlagskredite, Nachtragskredite, Sonderkredite, Zusatzkredite	57
3.1.8	Zu Art. 63 Rechnungsablage	58
3.1.9	Zu Art. 64 Selbstfinanzierungsgrad	58
3.1.10	Zu Art. 65 Mittelbewirtschaftung	58
3.1.11	Zu Art. 66 Rechnungsprüfung	58
3.1.12	Zu Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum	58
3.1.13	Zu Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum	58
3.1.14	Zu Art. 69 Grosser Stadtrat	59

3.1.15	Zu Art. 70 Stadtrat	59
3.1.16	Inkrafttreten	59
3.2	Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern	60
3.2.1	Neuerlass	60
3.2.2	Allgemeine Bestimmungen	60
3.2.3	Steuerung	61
3.2.4	Ausgaben	65
3.2.5	Rechnungslegung	65
3.2.6	Revision	65
3.2.7	Schlussbestimmungen	67
3.3	Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates	67
3.3.1	Zu Art. 51a Leistungsaufträge mit Globalbudget im Voranschlag	67
3.3.2	Zu Art. 51b Gemeindestrategie und Legislaturprogramm	68
3.3.3	Zu Art. 53a Rechenschaftsbericht über Leistungsaufträge mit Globalbudget	68
3.3.4	Redaktionelle Anpassungen	68
3.4	Personalreglement (PR)	68
3.4.1	Zu Art. 37 Stellenplan	68
4	Auswirkungen	69
4.1	Finanzen – Einführungs- und Folgeaufwand	69
4.2	Auswirkungen auf Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft	70
5	Weiteres Vorgehen	71
5.1	Terminplan	71
5.2	Einführung Qualitätsmanagement, Risikomanagement und internes Kontrollsystem	71
6	Antrag	72

Anhänge

- 1 Grobvergleich Kontenrahmen HRM und HRM2
- 2 Liste der Aufgaben und Leistungsgruppen
- 3 Entwurf Inhaltsverzeichnis Aufgaben- und Finanzplan AFP
- 4 Entwurf Darstellung einer Aufgabe im AFP – politischer Leistungsauftrag
- 5 Entwurf Inhaltsverzeichnis Jahresbericht und Jahresrechnung
- 6 Funktionsmatrix
- 7 Schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung
- 8 Ablauf bei Budgetüberschreitung
- 9 Einführungs- und Folgeaufwand FHGG
- 10 Glossar
- 11 Abkürzungsverzeichnis

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage und Würdigung

1.1 Neue Rechnungslegungsvorschriften HRM2

Die bestehende Rechnungslegung in der Stadt Luzern sowie den Luzerner Gemeinden basiert heute auf dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM) sowie auf kantonaler Ebene auf dem Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG, aktuell gültige Version in Kraft seit 1. August 2016), der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004 (aktuell gültige Version in Kraft seit 1. Januar 2011) sowie dem Handbuch „Rechnungswesen Luzerner Gemeinden“, welches allgemeine Grundsätze des Rechnungswesens, Erläuterungen zum HRM sowie zur Kostenrechnung (KORE) enthält.

Beim HRM handelt sich es um ein Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden, welches in den 1970er-Jahren von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entwickelt wurde. Dieses Modell, welches als Meilenstein in der Rechnungslegung für die öffentliche Hand bezeichnet wird, beinhaltete die korrekte Haushalts- und Buchführung nach dem Modell der doppelten Buchführung sowie allgemein gültige Grundsätze zur Budgetierung und Finanzierung. Eine inhaltliche Weiterentwicklung fand in der Zwischenzeit nicht statt – zudem hat sich die Rechnungslegung in den Kantonen und Gemeinden in dieser Zeit in unterschiedliche Richtungen weiterentwickelt.

Anfang 2008 hat die FDK das neue Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) genehmigt und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, dieses innert zehn Jahren bis in das Jahr 2018 umzusetzen.¹ Die neuen Fachempfehlungen wurden im Handbuch „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2“ zusammengefasst.

Mit der Einführung von HRM2 werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Orientierung der Rechnungslegung an der Rechnungslegung internationaler Standards
- Annäherung an die Privatwirtschaft und den Bund unter dem Konzept von „True and Fair View“, welches eine transparente Darstellung von Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Gemeinwesens anstrebt.
- Vereinheitlichung und Harmonisierung unter den Kantonen und Gemeinden

¹ Seit 1. Januar 2016 haben 22 Kantone und 12 Kantone auf kommunaler Ebene HRM2 eingeführt, vgl. Tätigkeitsbericht 2016 des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor.

Merkmale von HRM2 sind u. a.:

- Neue moderne Bezeichnungen (z. B. Budget anstatt Voranschlag, Bilanz anstatt Bestandesrechnung, Erfolgsrechnung anstatt Laufender Rechnung)
- 3-stufige Erfolgsrechnung mit Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, Ergebnis aus Finanzierung und ausserordentlichem Ergebnis
- Die Jahresrechnung enthält eine Geldflussrechnung und im Anhang einen Eigenkapitalnachweis sowie einen Beteiligungsspiegel.
- Neuer, erweiterter Kontenplan für Bilanz und Erfolgsrechnung (vgl. Anhang 1)
- Die Bilanz wird nach Fristigkeiten strukturiert (Aktivseite: Umlauf- und Anlagevermögen, Passivseite: kurz- und langfristige Verpflichtungen, vgl. Anhang 1).
- Spezialfinanzierungen und Fonds werden neu entweder dem Fremd- oder dem Eigenkapital zugewiesen.
- Mindestvorgaben zum Qualitäts- und Risikomanagement und zum Internen Kontrollsystem IKS
- Bewertungsanpassungen von Finanz- und Verwaltungsvermögen auf betriebswirtschaftliche Werte
- Aufgrund der Anpassung der Bewertung von Finanz- und Verwaltungsvermögen und der geänderten Darstellungsweise von Bilanz und Erfolgsrechnung ist im Übergangszeitpunkt (Umstellung auf HRM2) ein sogenanntes „Restatement“ vorzunehmen, in welchem die vorgenommenen Anpassungen transparent dargelegt werden und ein Vorjahresvergleich möglich ist (Details zum Restatement vgl. Kapitel 2.3.2).

Das von der FDK entwickelte neue Modell lässt den Kantonen und Gemeinden in vielen Bereichen Wahlrechte (z. B. Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Übergang, Zulässigkeit von zusätzlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, Neubewertung des Finanzvermögens, Aktivierungsgrenze für Investitionen in der Bilanz), sodass bei einem Vergleich der Rechnungslegung nach HRM2 zwischen Kantonen und Gemeinden die jeweiligen Besonderheiten (Umsetzung der Wahlrechte) zu beachten sind.

Der Kanton Luzern selber hat auf den 1. Januar 2011 sein Finanzhaushaltsgesetz totalrevidiert und HRM2 angelehnt an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) für das Rechnungsjahr 2012 eingeführt.

1.2 Rechtliche Grundlagen

1.2.1 Projekt „stark.lu“ – Kantonale Rechtsgrundlagen für die Luzerner Gemeinden

Ende 2012 hat der Regierungsrat des Kantons Luzern die Einführung von HRM2 in den Luzerner Gemeinden im Projekt „Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene“ („stark.lu“²) beschlossen. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen treten per 1. Januar 2018 in Kraft und werden erstmals für das Rechnungsjahr 2019 angewendet, wobei im Jahr

² Details zum kantonalen Projekt „stark.lu“ sowie die entsprechenden Gesetzesbestimmungen können der Webseite des Finanzdepartementes des Kantons Luzern entnommen werden, zu finden unter: http://www.lu.ch/verwaltung/FD/projekte_themen/fd_starklu.

2018 erstmals das Budget 2019 und die Finanzplanung nach den neuen Vorschriften erstellt werden.³

Nebst der Einführung von HRM2 werden im Kanton Luzern auf kommunaler Ebene die Steuerungs- und Führungsinstrumente modernisiert und die flächendeckende Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget für alle Luzerner Gemeinden eingeführt.

Die Einführung von HRM2 in den Luzerner Gemeinden bedingt die Anpassung des kantonalen Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004. Die Bestimmungen zu den Finanzen einer Gemeinde wurden aus dem heutigen Gemeindegesetz herausgelöst und in ein eigenes, neu geschaffenes Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) integriert.

Sowohl in der Projektsteuerung wie auch allen Teilprojekten des Projekts „stark.lu“ wirkten Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden mit, welche vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) nominiert wurden. Die Stadt Luzern war im Projekt „stark.lu“ bis zu ihrem Austritt aus dem VLG per 31. Dezember 2014 in der Erarbeitung des Entwurfes des FHGG im Teilprojekt Kreditrecht vertreten. Nach dem Austritt aus dem VLG fand ein regelmässiger, direkter Austausch auf informeller Basis mit den Projektverantwortlichen von „stark.lu“ sowie den städtischen Projektverantwortlichen des Projekts HRM2 statt.

1.2.1.1 Revidiertes Gemeindegesetz (GG), Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)

Der Kantonsrat des Kantons Luzern hat am 20. Juni 2016 das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) sowie die Anpassungen am Gemeindegesetz und weitere Rechtserlasse⁴ mit 110:3 Stimmen beschlossen.

Die Anpassungen am Gemeindegesetz betreffen primär die Anpassung der politischen Rechte und Befugnisse von Stimmberechtigten und Parlament einer Gemeinde hinsichtlich der neuen politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente Gemeindestrategie, Legislaturprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan (AFP), die Anpassung der Beschlussfassung bei Finanzgeschäften⁵ sowie die Unterscheidung in strategisches und operatives Controlling. Die bisherigen Bestimmungen zum Finanzhaushalt, zum Rechnungsprüfungsorgan und zur Controlling-Kommission hingegen werden aus dem GG herausgelöst und finden sich in angepasster Form im neu geschaffenen FHGG wieder.

Der Aufbau des FHGG orientiert sich am Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden, welches Anfang 2008 von der FDK als Empfehlung verabschiedet wurde. Es

³ Gemäss § 2 FHGG gilt das Gesetz für den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinden. Für Anstalten, Gemeindeverbände und Zweckverbände (des öffentlichen Rechts) gelten die Bestimmungen, soweit Gesetzgebung und Statuten keine eigenen Regelungen enthalten. Der vorliegende Bericht und Antrag bezieht sich ausschliesslich auf die Stadt Luzern als Einwohnergemeinde.

⁴ Stimmrechtsgesetz, Gesetz über die Korporationen, Gesetz über die Volksschulbildung, Steuergesetz.

⁵ Beschluss über: Budget- und Nachtragskredite, politische Leistungsaufträge, Steuerfuss, Jahresbericht mit der Jahresrechnung, Sonder- und Zusatzkredite, Genehmigung der Abrechnung von Sonder- und Zusatzkrediten, Abschluss von Konzessionsverträgen, Beteiligungen, Zweckänderung von Verwaltungsvermögen.

gliedert sich in die Kapitel I Allgemeine Bestimmungen, II Steuerung, III Ausgaben, IV Rechnungslegung, V Revision und VI Schlussbestimmungen.

Besonderheiten bezüglich der Umsetzung von HRM2 für die Luzerner Gemeinden sind (Umsetzung der Wahlrechte):

- Aufwertung Verwaltungsvermögen: Im Übergang auf HRM2 (31. Dezember 2018) werden die zusätzlichen Abschreibungen der Vorjahre rückgängig gemacht und das Verwaltungsvermögen auf die Anlagerestwerte der Kostenrechnung aufgewertet. Die Abschreibungen werden ab 2019 nur noch anhand der Anschaffungswerte und der Lebensdauer linear nach betriebswirtschaftlichen Kriterien vorgenommen. Zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen sind nicht mehr möglich.
- Neubewertung Finanzvermögen: Das Finanzvermögen wird Ende 2018 auf Marktwerte aufgewertet und periodisch erfolgswirksam neu bewertet.
- Ab 2019 gilt für die Stadt Luzern mit einer Bevölkerungsgrösse von mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine tiefere Aktivierungsgrenze für die Bilanz von Fr. 50'000.– (heutiger Wert Fr. 250'000.–, Tiefbauamt Fr. 500'000.–), was zu Verschiebungen von Laufender Rechnung (neuer Begriff: Erfolgsrechnung) in die Investitionsrechnung führen wird.

1.2.1.2 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV), Handbuch

Die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) ersetzt die bisherige Verordnung vom 9. November 2004 und wurde vom Regierungsrat am 10. Januar 2017 verabschiedet. Ihr Aufbau orientiert sich am FHGG.

Zur Unterstützung der Einführung und in Ergänzung von FHGG und FHGV wird auch das bisherige Handbuch „Rechnungswesen Luzerner Gemeinden“ durch eine online verfügbare Loseblattsammlung⁶ ersetzt.

1.2.2 Städtische Rechtsgrundlagen

1.2.2.1 Gemeindeordnung (GO)

1.2.2.1.1 Ausgangslage

Aufgrund der Änderungen im Gemeindegesetz hinsichtlich der Volksrechte, der neuen Planungs- und Steuerungsinstrumente sowie der Anpassungen an Kredit- und Ausgabenrecht (Einführung von Globalbudgets) ist die GO der Stadt Luzern vom 7. Februar 2009 (Ausgabe vom 1. September 2015) anzupassen (vgl. Kapitel 3.1).

Die Anpassungen an der GO machen eine Volksabstimmung im Jahr 2017 erforderlich, damit die neuen rechtlichen Grundlagen Anfang 2018 in Kraft sind und im Frühjahr 2018 die Budgetierung für das erste Rechnungsjahr nach HRM2 (2019) erfolgen kann.

1.2.2.1.2 Vermeidung von Widersprüchen mit allfälliger GO-Änderung aufgrund der Bodeninitiative

Der Grosse Stadtrat hat den Bericht und Antrag (B+A) 13/2017 zur Bodeninitiative am 29. Juni 2017 verabschiedet. Dieser sieht einen direkten Gegenvorschlag zur Initiative vor, der neben

⁶ Zu finden unter: http://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden/Handbuch_Finanzhaushalt.

einem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken auch eine Änderung der GO vorsieht. Dabei sollen im Rahmen einer Teilrevision die Bestimmung zur Mittelbewirtschaftung (Art. 65) sowie diejenigen zu den Finanzkompetenzen (Art. 67–70) geändert werden. Diese Artikel sind aber auch im Rahmen dieser Vorlage betreffend die Einführung von HRM2 und die Revision des Finanzhaushaltsrechts neu zu gliedern und/oder anzupassen.

Die im Gegenvorschlag enthaltene GO-Änderung wird aber erst mit einer allfälligen Annahme durch die städtischen Stimmberechtigten in der Volksabstimmung Geltung erlangen. Diese Abstimmung ist für den 24. September 2017 angesetzt. Da die Initianten ihre Initiative am 29. Juni 2017 zurückgezogen haben, gelangen nur die Änderung der GO und das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken zur Abstimmung.

Damit ist im Zeitpunkt der Beratung dieses B+A im Grossen Stadtrat (geplant ist der 21. September 2017) noch nicht klar, ob die GO-Änderung und das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken überhaupt Geltung erlangen werden. Massgebend ist im heutigen Zeitpunkt daher nach wie vor der Wortlaut der Bestimmungen der GO, wie er seit der letzten Teilrevision vom 8. März 2015 gilt.

Für den Beschlussvorschlag zu der mit diesem B+A beantragten GO-Änderung ist also vom heute geltenden Text der GO auszugehen. Es ist aber zuhanden der Stimmberechtigten auch eine Fassung der GO-Änderung in dem Wortlaut zu beschliessen, wie er bei einer allfälligen Annahme der GO-Änderung mit dem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken lauten würde (vgl. Ziffer I.3 des Beschlussvorschlags).

1.2.2.2 Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (FHR)

Das heutige Reglement über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 (Ausgabe vom 1. September 2012) wie die dazugehörige Verordnung werden formell und materiell totalrevidiert; die Systematik und Struktur richten sich nach dem FHGG (vgl. Kapitel 3.2). In den städtischen Rechtsgrundlagen wird kantonales Recht nicht wiederholt, um Redundanzen zu vermeiden und die Einhaltung der Kompetenzen zu gewährleisten (keine Beschlüsse über Bestimmungen in den städtischen Rechtsgrundlagen, welche übergeordnetes, kantonales Recht betreffen).

1.2.2.3 Anpassungen an weiteren städtischen Rechtsgrundlagen

Die Änderungen bei den Führungsinstrumenten und die flächendeckende Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget machen die Anpassung einzelner Bestimmungen des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates (vgl. Kapitel 3.3) sowie des Personalreglements (vgl. Kapitel 3.4) erforderlich.

1.3 Stellungnahme Stadt Luzern im kantonalen Vernehmlassungsprozess

Die Stadt Luzern hat sowohl im Vernehmlassungsverfahren zum FHGG (StB 55 vom 28. Januar 2015) wie auch zur FHGV (StB 695 vom 18. November 2015) eine Stellungnahme eingereicht. Folgende städtische Kritikpunkte wurden in den verabschiedeten Rechtsgrundlagen aufgenommen:

- Der Ausgleich der Spezialfinanzierungen erfolgt weiterhin vor dem Abschluss.
- Es wird auf eine Mindestgrösse von 5 Prozent vom Nettokredit als Grenzwert für Nachtragskredite verzichtet. Das Gesetz enthält keine Mindestgrösse.
- Der Begriff „VLG“ wird durch „Luzerner Gemeinden“ ersetzt.
- Das fakultative Referendum bei einem Budget ohne Steuerfussänderung ist weiterhin möglich. Die Gemeinden erhalten ein Wahlrecht.
- Bei einem Ertragsausfall ist kein Nachtragskredit erforderlich.
- Die Definition von Gebundenheit wird vereinfacht.
- Die Abschreibungsdauer für Strassen wurde von 40 (E-FHGV) auf 30 Jahre (FHGV) angepasst.

Nicht aufgenommen wurden die folgenden städtischen Anliegen:

- Verzicht auf flächendeckende Einführung von Globalbudgets
- Beibehaltung der heutigen Aktivierungsgrenze für die Bilanz⁷

1.4 Parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit HRM2

1.4.1 Offene parlamentarische Vorstösse

- Motion 32, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion vom 10. Januar 2013: „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“ (vom Grossen Stadtrat am 28. November 2013 überwiesen, am 17. Dezember 2015 sowie am 15. Dezember 2016 jeweils um ein Jahr verlängert)
- Motion 137, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 14. November 2013: „Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern“ (vom Grossen Stadtrat als Postulat überwiesen am 27. November 2014)
- Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“ (vom Grossen Stadtrat am 24. Oktober 2013 überwiesen, am 17. Dezember 2015 sowie am 15. Dezember 2016 jeweils um ein Jahr verlängert)

Die Motionen „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“, „Errichtung eines Landkreditkontos“ sowie „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“ sollen mit vorliegendem B+A abgeschrieben werden, vgl. dazu Kapitel 2.1.2 (Schuldenbremse) und Kapitel 2.2.1.

⁷ Stadt Luzern heute: Fr. 250'000.–, Tiefbauamt Fr. 500'000.–. Gemäss § 30 Ziff. 1 FHGV gilt für Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ab 2019 eine Aktivierungsgrenze von Fr. 50'000.– für Sachanlagen, für immaterielle Anlagen im Finanz- und im Verwaltungsvermögen sowie für Investitionsbeiträge an Dritte.

1.5 Würdigung

1.5.1 Politische Würdigung

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen bedeuten für die Stadt Luzern nicht nur die Umstellung auf die neuen Rechnungslegungsvorschriften von HRM2 (vgl. Kapitel 1.5.2), welche alle Kantone und Gemeinden vollziehen, sondern auch die Einführung neuer Führungsinstrumente (Gemeindestrategie, Legislaturprogramm, Aufgaben- und Finanzplan) und die flächendeckende Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget.

All diese Neuerungen bedeuten einen Kulturwandel sowohl in der Politik, für den Stadtrat wie auch die Verwaltung.

Das städtische Projekt HRM2 basiert auf den folgenden Zielen:

1. Die Gemeindeautonomie und die Organisationsfreiheit der Stadt Luzern sind gewahrt.
2. Die Stadt Luzern fördert die interne und externe Akzeptanz und das Verständnis der neuen finanzpolitischen Bestimmungen.
3. Das städtische Finanzrecht stellt weiterhin eine nachhaltig ausgeglichene Entwicklung des Finanzhaushalts sicher. Die Stadt Luzern bleibt eine Stadt mit gesunden Finanzen und attraktivem Steuerfuss.
4. Das politische Controlling / die Steuerung durch das Parlament ist jederzeit gewährleistet.
5. Die gesetzlichen Bestimmungen sind eingehalten. Wo das Gesetz Wahlrechte vorsieht, ist den Besonderheiten der Stadt Luzern Rechnung zu tragen. In zweiter Priorität ist eine Harmonisierung mit den anderen Luzerner Gemeinden anzustreben.
6. Die Kommunikation innerhalb des Projekts stellt sicher, dass alle Beteiligten und Betroffenen aus internen und externen Anspruchsgruppen stufengerecht und rechtzeitig informiert und miteinbezogen werden.
7. Die Umsetzung der Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget stellt die finanzielle Führung der Verwaltung sicher. Die hohe Qualität der öffentlichen Dienstleistungen bleibt gewahrt, und die Bevölkerung profitiert von einer leistungsstarken Verwaltung.

Die städtischen Instrumente und Rechtsgrundlagen sowie Prozesse und Abläufe werden überarbeitet und an die neuen kantonalen Vorgaben angepasst. Alle Anpassungen erfolgen unter der Prämisse „an bewährten städtischen Lösungen festhalten“.

Das Parlament der Stadt Luzern soll im Rahmen von Gemeindestrategie und Legislaturprogramm weiterhin über die strategischen Zielsetzungen der städtischen Politik beschliessen können (anstatt der vom Kanton vorgesehenen „Kenntnisnahme“). Die Durchgängigkeit aller Instrumente wird erhöht, indem von einem Legislaturziel auf eine Aufgabe im AFP und die Massnahmen zur Umsetzung der Ziele geschlossen werden kann.

Der Vierjahresrhythmus der Überarbeitung der strategischen Instrumente Gemeindestrategie und Legislaturprogramm entspricht dem Wesen einer Strategie, indem darin die langfristigen Ziele der städtischen Politik festgelegt und das staatliche Handeln in den Jahren dazwischen an diesen Zielen ausgerichtet wird.

Das fakultative Referendum bei einem Budget mit unverändertem Steuerfuss soll ab 2019 weiterhin möglich sein. Für dieses Wahlrecht auf kommunaler Ebene hat sich die Stadt Luzern auch im kantonalen Vernehmlassungsverfahren zu FHGG/GG eingesetzt.

Ebenfalls beibehalten wird die Mitsprache des Parlaments bei Transaktionen im Finanzvermögen (Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, Liegenschaftstransaktionen). Hingegen soll die Limite des Stadtrates für Kaufgeschäfte von Liegenschaften im Finanzvermögen von heute Fr. 750'000.– (Stadtrat, unter Vorbehalt der Kompetenzen der Finanzdirektion von 2 Mio. Franken) auf 10 Mio. Franken erhöht werden. Dem Stadtrat bietet sich damit in Zukunft ein grösserer finanzieller Handlungsspielraum, um flexibel und schneller auf sich bietende Kaufmöglichkeiten reagieren zu können.

Die Strukturierung des städtischen Haushalts nach „Aufgaben“ (Globalbudgets) und die Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Nettokredit ermöglicht die Verknüpfung von Leistungen und Finanzen und die Steuerung mit Zielen über Leistung und Wirkung. Dieser Kulturwandel in der Zusammenarbeit von Politik, Stadtrat und Verwaltung ermöglicht die Fokussierung auf die „Leistungen“ im Sinne eines „Endproduktes“ für die Bevölkerung und gibt dem Stadtrat wie auch den Aufgabenverantwortlichen in der Verwaltung einen grösseren Handlungsspielraum in der Aufgabenerfüllung.

1.5.2 Finanzpolitische Würdigung

Auch bezüglich der Anpassungen in der finanzpolitischen Steuerung gilt der Grundsatz, an bewährten städtischen Lösungen festzuhalten. Die Umstellung auf HRM2 bedeutet durch die Vornahme einer transparenten Darstellung des Finanzhaushalts nach betriebswirtschaftlichen Werten für die Stadt Luzern ab dem Jahr 2019 voraussichtlich den Ausweis eines Nettovermögens (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital) und eines deutlich umfangreicheren Eigenkapitals. Diese Anpassungen am Rechnungslegungsmodell dürfen nicht zu neuen Begehrlichkeiten führen, handelt es sich dabei doch um reine „Buchgewinne“ und nicht um liquide Mittel, die frei verwendet werden können; unter dem Strich steht der Stadt Luzern damit kein Franken mehr zur Verfügung, da dieses Vermögen in den Infrastrukturen der Stadt gebunden ist.

Was sich nicht ändert mit HRM2:

- Die neuen Rechnungslegungsvorschriften haben keinen Einfluss auf die Geldflüsse (Konsumaufwand, Steuereinnahmen).
- Der Cashflow und die Bruttoschulden bleiben unverändert.
- Die finanzpolitischen Zielsetzungen der heutigen Gesamtplanung bzw. ab dem Jahr 2019 der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms sind von der Umstellung der Rechnungslegung nicht tangiert:
 - Der Selbstfinanzierungsgrad bleibt auch unter HRM2 die wichtigste Kennzahl zur Steuerung des Finanzhaushalts einer Gemeinde. Ziel bleibt die vollständige Deckung sämtlicher Ausgaben (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung) mit den laufenden Einkünften, wobei auch der Stand der aktuellen Verschuldung eine Rolle spielt.
 - Das Investitionsvolumen richtet sich weiterhin einerseits nach den Investitionsbedürfnissen wie auch den finanziellen Möglichkeiten (Selbstfinanzierung) und bedeutet auch immer eine Priorisierung der Mittel. Wenn keine zusätzliche Verschuldung

bzw. kein Abbau des Nettovermögens erfolgen soll, darf das Investitionsvolumen nicht höher sein als die Selbstfinanzierung in der gleichen Periode.

- Nebst dem Selbstfinanzierungsgrad ist auch die Erfolgsrechnung so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Ergebnisse ergeben.

2 Schwerpunkte der Revision

2.1 Steuerung

2.1.1 Neue Führungsinstrumente

2.1.1.1 Überblick

Die strategische (politische) und operative (betriebliche) Planung und Steuerung und das Controlling erfolgen heute in der Stadt Luzern mit den Führungsinstrumenten Gesamtplanung, Voranschlag und Geschäftsbericht. Das zentrale strategische Planungs- und Steuerungsinstrument stellt dabei die Gesamtplanung dar, welche als rollendes, sich entwickelndes Führungsinstrument angelegt ist und auch die Aufgaben- und Finanzplanung und den Beschluss über die Strategien für delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung beinhaltet. Während die Gesamtplanung funktional nach den zehn Politikbereichen gegliedert ist, bauen Voranschlag und Geschäftsbericht auf der institutionellen (direktionalen) Sichtweise auf.

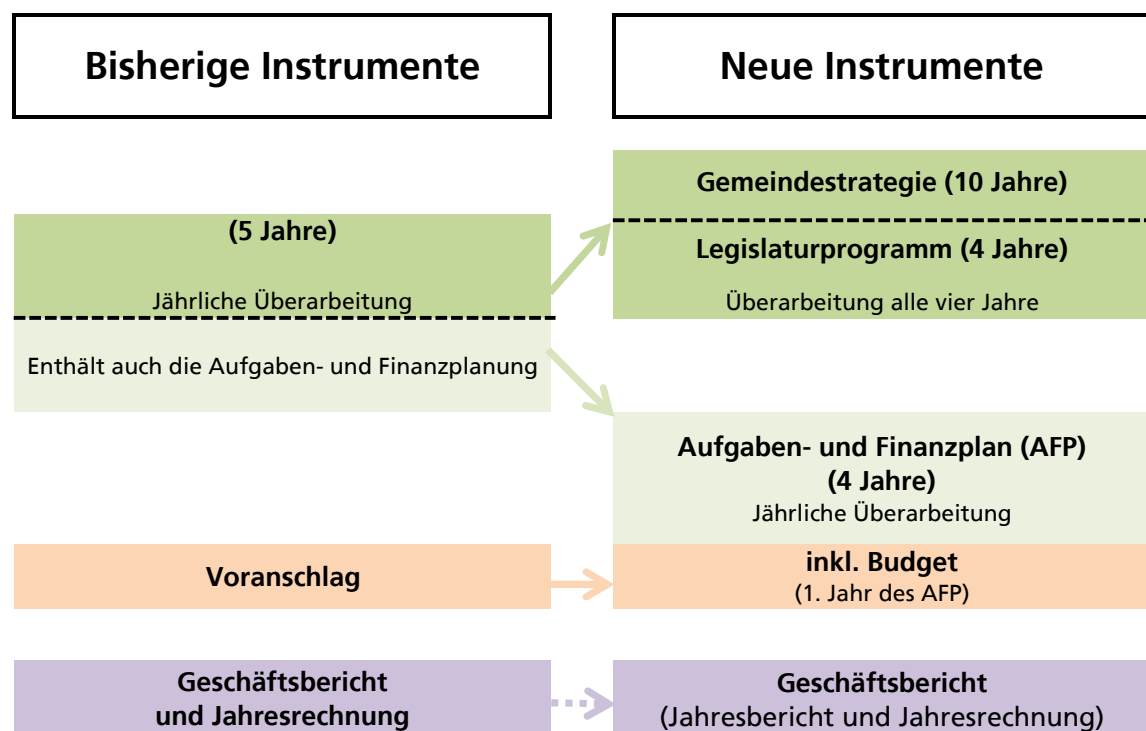


Abb. 1: Vergleich bisherige und neue Führungsinstrumente

Mit der Revision des FHGG erfahren die Führungsinstrumente Anpassungen mit dem Ziel, die Durchgängigkeit über alle Stufen hinweg zu verbessern. Die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele aus dem Legislaturprogramm werden im AFP definiert und mit den dazuge-

hörigen Finanzen in den Aufgaben verknüpft. Die Rechenschaftsablage erfolgt im Geschäftsbericht. AFP und Geschäftsbericht sind nach Aufgaben strukturiert.

Die Struktur der neuen Instrumente basiert auf der Vorstellung, dass in jeder Gemeinde im Prinzip drei Führungsebenen existieren (Stadt Luzern: Stimmberechtigte / Grosser Stadtrat, Stadtrat, Verwaltung), welche in zwei Führungskreisläufen (politisch, betrieblich) zusammenwirken:

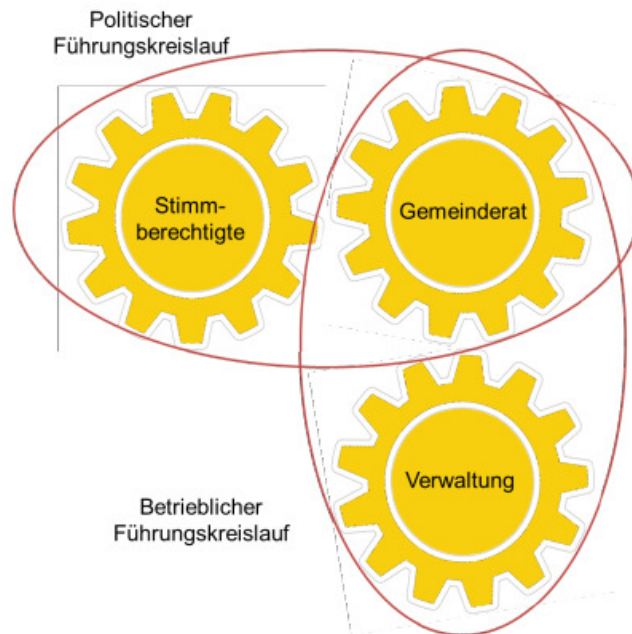


Abb. 2: Politischer und betrieblicher Führungskreislauf⁸

Die politische Ebene (Stimmberechtigte / Grosser Stadtrat) legt die Ziele der Verwaltung fest, welche in ihrer betrieblichen Umsetzung durch den Stadtrat konkretisiert werden. Die Instrumente des politischen Kreislaufes umfassen Gemeindestrategie, Legislaturprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan mit dem Budget (politischer Leistungsauftrag und Nettokredit). Der betriebliche Führungskreislauf umfasst die mehrjährige Leistungsplanung, die betrieblichen Leistungsaufträge und die Controllingberichte des unterjährigen Controllings. Die kantonalen Vorgaben betreffen primär die politischen Instrumente, während den Gemeinden in der Ausgestaltung der betrieblichen Instrumente nur rudimentäre Vorgaben gemacht werden.

2.1.1.2 Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Die Instrumente im politischen Führungskreislauf enthalten künftig sowohl statische als auch dynamische Elemente. Die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm sind statische Instrumente, die über eine Zeitdauer von vier Jahren unverändert Gültigkeit haben. Sie geben

⁸ Quelle: Handbuch FHGG des Kantons Luzern, zu finden unter:

http://www.lu.ch/media/Kanton/Dokumente/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden/Handbuch_FHGG/Kapitel_2/20170117_Kap221_Fuehrungssystem_im_Ueberblick.pdf?la=de-CH.

Für die Stadt Luzern gelten sinngemäss: Stimmberechtigte = Grosser Stadtrat / Stimmberechtigte, Gemeinderäte = Stadtrat.

die strategische Richtung vor. Beide Instrumente werden einmal pro Legislatur bzw. alle vier Jahre zu Beginn der Legislatur erarbeitet und dem Grossen Stadtrat vorgelegt. Die Gemeindestrategie ist dabei auf einen Zeitraum von zehn Jahren ausgerichtet, das Legislaturprogramm auf eine Legislaturperiode (vier Jahre). Im Folgelegislaturprogramm wird Rechenschaft über die vergangene Legislaturperiode und deren Legislaturziele abgelegt.

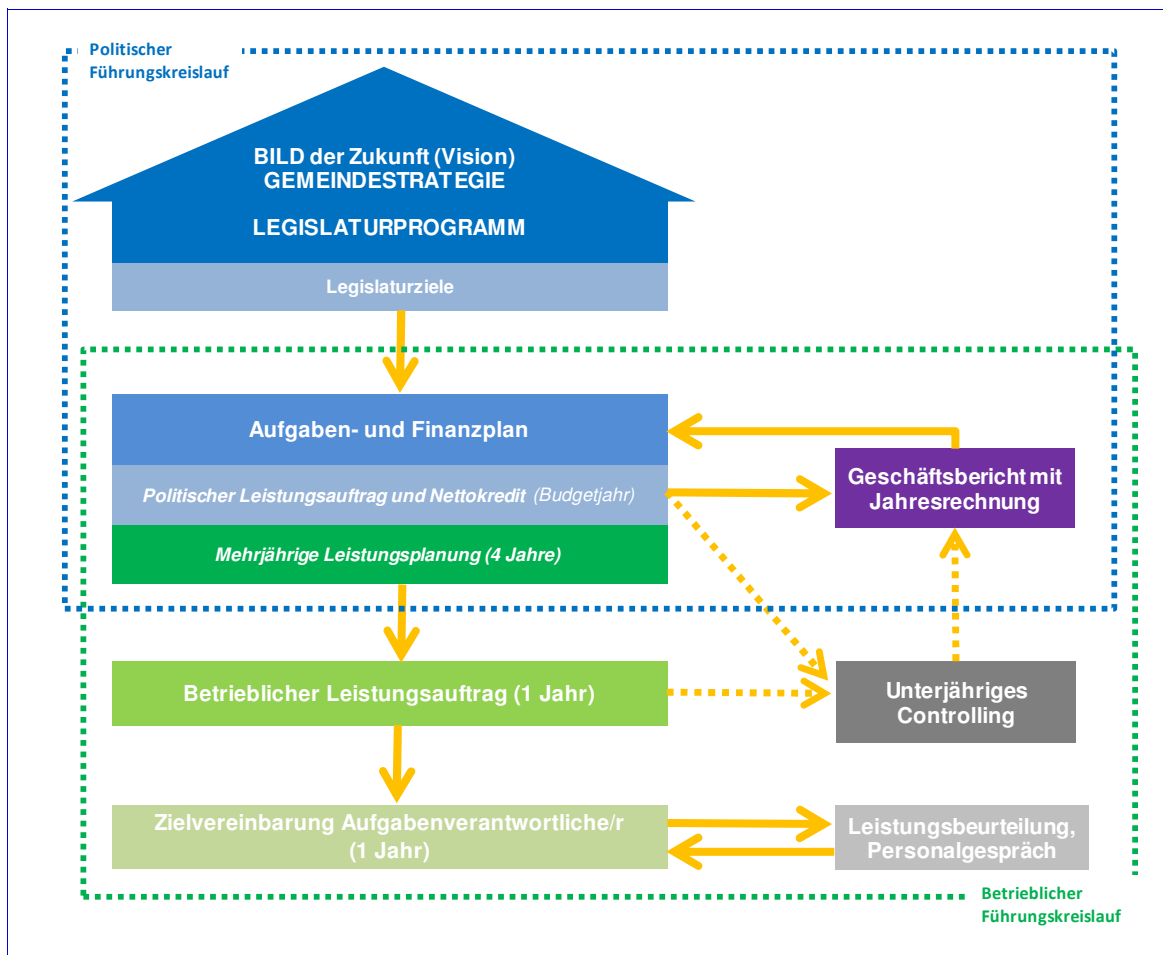


Abb. 3: Politischer und betrieblicher Führungskreislauf in der Stadt Luzern ab 2019

Der Grosse Stadtrat beschliesst heute in der Stadt Luzern jährlich im Rahmen der Gesamtplanung über die Fünfjahresziele, welche nach den zehn funktionalen Politikbereichen gegliedert sind. Während die kantonale Gesetzgebung mindestens eine Kenntnisnahme vorsieht, ist in der Stadt Luzern vorgesehen, sowohl Gemeindestrategie wie auch Legislaturprogramm dem Grossen Stadtrat alle vier Jahre **in einem gemeinsamen Dokument zum Beschluss** vorzulegen (vgl. Anhang 6).

Der Stadtrat hat die Aufgaben, die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm für die Stadt Luzern gemeinsam mit den Fachdirektionen und unter der Federführung der Dienstabteilung Stadtkanzlei zu erarbeiten. Die Stadtkanzlei ist dabei für den Prozess, die Gesamtentwicklung, Koordination und das Controlling der Strategie verantwortlich. Die strategische Fachverantwortung liegt bei den Direktionen und Dienstabteilungen. Die Entscheidungs-

kompetenz bleibt beim Stadtrat bzw. beim Grossen Stadtrat, der auf Antrag des Stadtrates entscheidet.

	Politik	Instrumente	Periodizität	Prozess- verantwortliche	Fachver- antwortung
Strategie (WOHIN)	Grosser Stadtrat: Beschluss	Gemeindestrategie	langfristig (10 Jahre); Überarbeitung einmal pro Legislatur	Stadtkanzlei	Stadtrat
Planung (WAS)	Grosser Stadtrat: Beschluss	Legislaturprogramm	mittelfristig (4 Jahre); jährliche Be- richtesterstattung zur Umsetzung im AFP		Stadtrat (unterstützt durch Fach- direktionen)
Planung (WAS) und Umsetzung (WIE)	<i>Budget:</i> Grosser Stadtrat Beschluss <i>Planung:</i> Grosser Stadtrat Kenntnis- nahme	Aufgaben- und Finanzplan (AFP) Budget integriert, plus 3 Planjahre	jährlich, rollend	Finanzverwaltung mit Stadtkanzlei	Stadtrat (unterstützt durch Fach- direktionen und Dienst- abteilungen)

Abb. 4: Überblick neue Planungs- und Steuerungsinstrumente

Der Stadtrat schlägt auch in Zukunft vor, Gemeindestrategie und Legislaturprogramm zu Beginn einer Legislatur zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen, wie dies bisher im Rahmen der Gesamtüberarbeitung der Gesamtplanung zu Beginn einer neuen Legislaturperiode erfolgte.⁹ Für dieses zeitverzögerte Vorgehen spricht, dass die Politik (Grosser Stadtrat, Stadtrat) gleich zu Beginn der neuen Legislatur die politischen Leitplanken setzen kann. In der Struktur von Gemeindestrategie und Legislaturprogramm ist die Gemeinde frei; es ist keine Gliederung nach den zehn funktionalen Politikbereichen (Fünfjahresziele der Gesamtplanung) erforderlich.

⁹ Aufgrund der Legislaturperiode 2016–2020 wäre eine Gesamtüberarbeitung der Gesamtplanung 2018–2022 erforderlich. Wegen der Umstellung auf die neuen Instrumente im Zuge von HRM2 wurde auf diese Gesamtüberarbeitung verzichtet. Das erste Legislaturprogramm umfasst im Sinne einer Übergangslösung die Jahre 2019–2021 (3 Jahre). Das erste vierjährige Legislaturprogramm umfasst sodann die Jahre 2022–2025 (4 Jahre).

Um die Durchgängigkeit über alle Instrumente hinweg zu gewährleisten, schlägt der Stadtrat die folgende Gliederung vor, welche im konkreten Erarbeitungsprozess noch Anpassungen (Inhalte, Begriffe) erfahren kann:

Kapitel	Mögliche Inhalte/Gliederung
Vorwort des Stadtrates	
I. Einleitung	
II. Gemeindestrategie 20XX–20XX (2019–2030)	1. Herausforderungen und Trends In diesem Kapitel werden die aktuellen und künftigen Herausforderungen (Zeithorizont zehn Jahre) dargestellt. Des Weiteren wird auf Trends hingewiesen (demografische Entwicklung usw.). Grundlagen dazu bilden unter anderem Bevölkerungsbefragungen, das Datenmaterial von LUSTAT und weitere Indikatoren.
	2. Stärken und Schwächen (SWOT-Analyse) Im Sinne einer SWOT-Analyse werden die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Stadt aufgezeigt. Diese Analyse dient als Grundlage für die Erarbeitung des „Bildes der Zukunft“ und der Strategie.
	3. Strategie – Luzern im Jahre 20XX (2030) 3.1 Bild der Zukunft (Vision) Hier wird das Bild der Stadt Luzern in zehn Jahren (2030) skizziert. Es zeigt auf, wohin sich die Stadt Luzern bis in zehn Jahren entwickeln soll. 3.2 Strategiefelder Dies ist der eigentliche Kern-Abschnitt. Hier werden einzelne Strategiefelder dargestellt. Sie werden aus dem Bild gemäss 3.1 abgeleitet, welches die Stadt Luzern in zehn Jahren zeigt.
III. Legislaturprogramm 20XX–20XX (2019–2021)	Legislaturziele Aus den Strategiefeldern in 3.2 werden die Legislaturziele abgeleitet. Die Strategiefelder umfassen einen Zeitraum von zehn Jahren. Mit den Legislaturzielen wird aufgezeigt, was in der kommenden Legislaturperiode (vier Jahre) je Strategiefeld erreicht werden soll. Ihr Konkretisierungsgrad kann ganz unterschiedlich sein. Das Spektrum geht von einem konkreten Ziel (Bsp. 300 gemeinnützige Wohnungen sind erstellt) über ein Vorgehensziel (Erarbeitung eines Konzepts) bis zum begründeten Verzicht auf ein Ziel. Dies weil nicht zwingend zu jedem Strategiefeld während der bevorstehenden Legislatur ein Ziel stehen muss.
IV. Anträge/Beschluss	Die Gemeindestrategie gemäss Ziffer II Punkt 3 (3.1 Bild, 3.2 Strategiefelder) und das Legislaturprogramm gemäss Ziffer III werden dem Grossen Stadtrat je einzeln zum Beschluss beantragt.

Tab. 1: Inhaltsverzeichnis Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Es wird inhaltlich bewusst nicht an den bisherigen Bestandteilen und Begriffen der Gesamtplanung (Vision, Leitsätze, Herausforderungen und Ressourcen, prioritäre Handlungsfelder und Wirkungsziele) festgehalten. Die heutige Gesamtplanung ist im Laufe der Jahre immer umfangreicher geworden, was der Fokussiertheit und der Effektivität dieses zentralen Führungsinstrumentes tendenziell eher geschadet hat. Die neuen Instrumente bieten den Vorteil

einer stärkeren Priorisierung, da die politischen Ziele während vier Jahren unverändert bestehen bleiben und über die Zielerreichung zu Beginn der neuen Legislatur Rechenschaft abgelegt wird.

2.1.1.3 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

a. Einleitung, Inhalte

Die Aufgabenplanung (Kapitel 4) und die Finanzplanung (Kapitel 6) der bisherigen Gesamtplanung und der Voranschlag werden ab 2019 im jährlich zu erstellenden Aufgaben- und Finanzplan (AFP) zusammengefasst, welcher einen Zeitraum von vier Jahren abdeckt. Neu im Vergleich zur heutigen Finanzplanung aus der Gesamtplanung (funktionale Gliederung) und dem Voranschlag (institutionelle Gliederung) ist dabei die durchgängige Strukturierung nach Aufgaben. Pro Aufgabe wird ein politischer Leistungsauftrag definiert und ein Nettokredit in Form eines Globalbudgets bewilligt. Das Budget ist Bestandteil des AFP und entspricht dessen erstem Planjahr. Pro Aufgabe zeigt der AFP die erwartete Entwicklung der Aufgaben und Finanzen im Budgetjahr und drei (bisher vier) Planjahren.

Der AFP nimmt Bezug zu den Legislaturzielen und konkretisiert als dynamisches Führungsinstrument jährlich rollend die Erreichung dieser Ziele mit der Definition von Massnahmen in den einzelnen Aufgaben. Ein Legislaturziel kann dabei mehrere Massnahmen umfassen, wobei jede Massnahme genau einer Aufgabe zugeordnet ist. Die Massnahmen im AFP können sich im Sinne einer rollenden Planung von Jahr zu Jahr ändern, sie können wegfallen, oder neue können dazukommen. Auf diese Weise werden die laufenden Veränderungen in einem dynamischen Sinne berücksichtigt und auf die Erreichung der Legislaturziele justiert. Das erste Kapitel des AFP enthält eine Übersetzungshilfe zum Legislaturprogramm, welche diese Zuordnung aufzeigt:

Legislaturziel	Aufgabe	Massnahmen
Legislaturziel 1 Kurzkomentierung	Aufgabe A Aufgabe B	M1 M2
Legislaturziel 2 Kurzkomentierung	Aufgabe C	M3
Legislaturziel 3 Kurzkomentierung	Aufgabe D Aufgabe D Aufgabe A	M4 M5 M6
Legislaturziel (...) Kurzkomentierung	Aufgabe (...)	M (...)

Tab. 2: Übersetzungshilfe AFP: Legislaturziel – Aufgabe – Massnahmen

Der AFP gliedert sich einerseits in einen Berichtsteil (I Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan), einen Bericht zu den Aufgaben (II Bericht zu den Aufgaben), welcher die Entwicklung der Aufgaben und der dazugehörigen Finanzen im Budgetjahr und drei Planjahren aufzeigt, sowie in den Planrechnungen aus gesamtstädtischer Sicht (Kapitel III Planrechnungen). Daneben enthält der AFP weiterhin die Kapitel IV Investitionsplanung/Kreditkontrolle sowie V

Billettsteuerabrechnung/Abrechnung Fonds Kultur und Sport (vgl. Anhang 3). Kapitel VI
Anhang enthält zudem ein Register in Form der unten stehenden Gliederung:

Aufgabe	Leistungsgruppe	Verantwortliche Direktion	Dienst- abteilungs- nummer	Verantwortliche Dienstabteilung	Verantwortliche Leitung	Zuständige Kommission
Aufgabe A	Leistungs- gruppe 1	Direktion 1	1xx	Dienstabteilung a	A	Kommission A
Aufgabe B	Leistungs- gruppe 1 Leistungs- gruppe 2	Direktion 1	1xy 1xy	Dienstabteilung a	B	Kommission B
Aufgabe C	Leistungs- gruppe 1 Leistungs- gruppe 2 Leistungs- gruppe 3	Direktion 2	2xx	Dienstabteilung c	C	Kommission C
Aufgabe (...)	Leistungs- gruppe (...)	Direktion (...)	(...)	Dienstabteilung (...)	(...)	Kommission (...)

Tab. 3: Register Aufgabe, Leistungsgruppe, Direktion, Dienstabteilung, Leitung, Kommission

b. Bestimmung der Aufgaben und Leistungsgruppen

Das neue FHGG sieht die flächendeckende Einführung der Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget für alle Aufgaben einer Gemeinde vor.¹⁰ Dabei gilt: Aufgabe = Globalbudget. Dazu gliedert der Gemeinderat (Stadtrat) die öffentliche Staatstätigkeit im AFP in Aufgabenbereiche (§ 9 FHGG). In der Bestimmung dieser Aufgaben ist der Stadtrat frei; sie müssen nicht der funktionalen (zehn Politikbereiche) oder der institutionellen Gliederung (Direktionen, Dienstabteilungen, Bereich/Ressort usw.) entsprechen.¹¹ Eine Aufgabe gliedert sich weiter in Leistungsgruppen und diese in Leistungen, wobei die Leistung die kleinste Leistungs- und Dienstleistungseinheit darstellt, die von einem Leistungsempfänger oder einer Leistungsempfängerin genutzt werden kann.

¹⁰ Bisher werden in der Stadt Luzern die Dienstabteilungen Volksschule, Tiefbauamt, Geoinformationszentrum sowie die Liegenschaften Finanzvermögen mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget geführt. Auch diese Aufgaben wurden im Rahmen der Einführung von HRM2 auf ihre „Aufgabenzusammensetzung“ überprüft.

¹¹ Es ist den Gemeinden weiterhin möglich, die interne Organisation der Verwaltung institutionell nach Direktionen, Dienstabteilungen, Bereiche usw. zu gliedern.

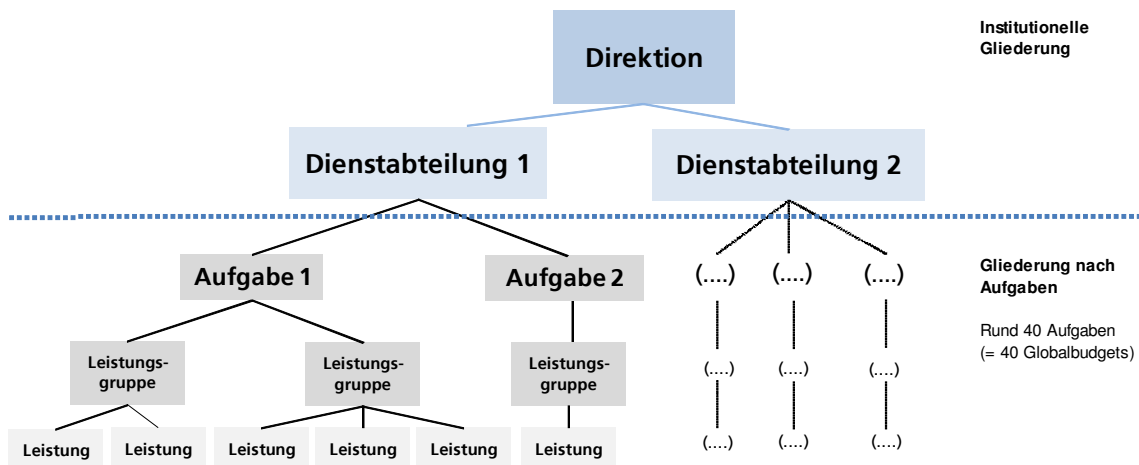


Abb. 5: Institutionelle Gliederung und Gliederung nach Aufgaben

Der Grosse Stadtrat bewilligt ab 2019 mit dem Budget die politischen Leistungsaufträge und den Nettokredit pro Aufgabe im Sinne eines Preisschildes der Leistung. Die bisherige Steuerung über die Kostenarten entfällt; Mittelverschiebungen innerhalb einer Aufgabe zwischen den Leistungsgruppen sind in einem beschränkten Umfang möglich, solange der Nettokredit der Aufgabe eingehalten wird (vgl. Kapitel 2.1.3).

Die Aufgaben und Leistungsgruppen werden vom Stadtrat in der Finanzhaushaltsverordnung festgelegt. Die Stadt Luzern soll ab dem Budget 2019 mit 40 Aufgaben und 90 Leistungsgruppen geführt werden (vgl. Anhang 2).

Bei der Bestimmung der Aufgaben und Leistungsgruppen kommen die folgenden Grundsätze und Prämissen zur Anwendung:

1. Im Vordergrund stehen die von einer Dienstabteilung erbrachten Aufgaben in Form von Leistungen und Leistungsgruppen (Output-Orientierung). Die Ergebnisse des Projekts „Reorganisation der Stadtverwaltung“ (vgl. B+A 29/2016 vom 21. Dezember 2016 sowie StB 237 vom 3. Mai 2017 „Reorganisation Stadtverwaltung. Organisation ab 1. Januar 2018. Umsetzung. Kredit nach Art. 60 Abs. 2 lit. c GO“) sind berücksichtigt.
2. Falls eine Dienstabteilung Aufgaben für den gleichen Politikbereich erbringt, werden diese in einer Aufgabe zusammengefasst (im Sinne von „so wenig wie möglich, so viel wie notwendig“).
3. AKV(Aufgaben-Kompetenz-Verantwortung)-Prinzip:
Die Aufgaben sind so zu bilden, dass die Verantwortlichkeiten operativ und kreditrechtlich eindeutig sind, d. h.:
 - a. Jede Aufgabe ist nur einer Dienstabteilung zugeordnet.
 - b. Einer Dienstabteilung können jedoch mehrere Aufgaben zugeordnet werden.
4. Das Beitragswesen (neuer Begriff: Transferzahlungen) ist Teil des Globalbudgets der entsprechenden Aufgabe (gesetzliche Vorgabe).
5. Die Investitionen bilden eine eigene Aufgabe (mit Ausnahme der spezialfinanzierten Investitionen, vgl. nachfolgende Ausführungen zur Aufgabe Investitionen).

6. Die heutigen Spezialfinanzierungen¹² bilden jeweils eine eigene Aufgabe.
7. Es wird insgesamt eine ressourcenoptimale Umsetzung (Planung, Budgetierung, Berichterstattung, Controlling) angestrebt.

Die Anzahl der Aufgaben bestimmt die Möglichkeiten der Einflussnahme der Steuerung. Je weniger Aufgaben festgelegt werden, desto geringer ist die Steuerungsmöglichkeit durch den Grossen Stadtrat und umso grösser gestaltet sich dafür der Handlungsspielraum in der Leistungserfüllung und der Flexibilität der Finanzen innerhalb einer Aufgabe durch den Stadtrat bzw. die Aufgabenverantwortlichen. Im Vordergrund steht jedoch immer die durch eine Aufgabe erbrachte Leistung im Sinne eines „Endproduktes“ für die Bevölkerung und den Leistungsempfänger bzw. die Leistungsempfängerin.

Aufgabe Investitionen

Gemäss § 11 FHGG enthält das Budget für jede Aufgabe

- a. einen politischen Leistungsauftrag und
- b. je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung.

Während die Budgetkredite als Saldo von Aufwand und Ertrag festgesetzt werden (Globalbudget), umfassen die Budgetkredite der Investitionsrechnung die Investitionsausgaben. Im Sinne der bisherigen Anwendung des Investitionsplafonds werden die Investitionen – mit Ausnahme der spezialfinanzierten Investitionen – nicht auf die einzelnen Aufgaben verteilt, sondern in einer eigenen Aufgabe zusammengefasst. Der Grosse Stadtrat bewilligt für diese Aufgabe einen Budgetkredit in der Investitionsrechnung in Höhe der Bruttoinvestitionen (Summe aller Projekte, ohne Spezialfinanzierungen, unter Berücksichtigung der neuen Aktivierungsgrenzen von Fr. 50'000.– für die Bilanz). Damit lassen sich unterjährige Verschiebungen zwischen den verschiedenen Investitionsprojekten kreditrechtlich einfacher handhaben. Die Folgekosten jeder Investition in Form von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen werden ab dem Jahr der Inbetriebnahme der Investition in der Erfolgsrechnung der jeweiligen Aufgabe verbucht (Bsp. Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen eines neu gebauten Schulhauses werden ab Inbetriebnahme/Fertigstellung in der Erfolgsrechnung der Aufgabe „Volksschulbildung“ belastet). Dies entspricht der gesetzlichen Vorgabe in § 6 FHGV, wonach in das Globalbudget einer Aufgabe sämtlicher Aufwand eingerechnet werden muss, insbesondere auch derjenige für interne Verrechnungen, Umlagen, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen.

Damit eine ganzheitliche Beurteilung einer Aufgabe möglich ist, werden die Investitionen zusätzlich in der Summe aller Projekte pro Aufgabe im jeweiligen Aufgabenblatt der zugehörigen Aufgabe (z. B. Volksschulbildung, Mobilität und Betrieb/Werterhalt Infrastrukturen usw.) zur Information aufgeführt (ohne kreditrechtliche Relevanz).

Das Globalbudget Investitionen bietet die folgenden Vorteile:

- Innerhalb der Aufgabe „Investitionen“ sind Verschiebungen zwischen einzelnen Investitionsvorhaben möglich, solange der Bruttokredit insgesamt eingehalten wird.¹³

¹² Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg KJU, Feuerwehr, Parkraum, Abfallbewirtschaftung, Siedlungsentwässerung.

¹³ Für neue Investitionsprojekte gelten die Ausgabenkompetenzen (Ausgabenbewilligung gemäss Kapitel 2.2.1) gemäss Art. 67–70 GO.

Ansonsten wären kreditrechtliche Verschiebungen nur noch zwischen Investitionsprojekten innerhalb der gleichen Aufgaben und nicht mehr über mehrere Aufgaben hinweg möglich. Somit kann besser auf die Situation reagiert werden, wenn es bei einzelnen Projekten zu unvorhergesehenen Verzögerungen kommt.

- Es wird verhindert, dass durch die Zuteilung der Investitionen auf die einzelnen Aufgaben ein „Zementieren“ von Investitionsbeträgen erfolgt, was einer optimalen Mittelallokation und einer flexiblen Handhabung zuwiderläuft.
- Eine Aufgabe „Investitionen“ umfasst ein grösseres Volumen, was eine höhere Flexibilität für grössere Investitionsprojekte ermöglicht.

Verantwortlich für die Einhaltung des Bruttokredits dieser Aufgabe auf der strategischen Ebene soll der Stadtrat sein, auf der operativen Ebene die Dienstabteilung Finanzverwaltung. Die Arbeitsgruppe Investitionen wird nebst dem Aufgabenbereich „Investitionsplanung“ um den Aufgabenbereich „Investitionscontrolling“ erweitert. Der Fokus des Aufgabenbereiches „Investitionsplanung“ liegt auf der Priorisierung des gesamten Investitionsportfolios für das Budget- und die Planjahre. Die Verantwortung für das operative Controlling (Beurteilung unterjähriger Verschiebungen zwischen Investitionsprojekten unter Einhaltung des Bruttokredits, Beurteilung/Priorisierung bei sich abzeichnender Überschreitung des Bruttokredits) wird durch den Stadtrat dem neu zu bildenden Aufgabenbereich „Investitionscontrolling“ übertragen. Für die Genehmigung unterjähriger Verschiebungen ist der Stadtrat zuständig.

c. Erläuterungen zum Aufgabenblatt

(AFP Kapitel II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern)

Das Kapitel II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern im AFP zeigt pro Aufgabe die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und drei Planjahren auf. Von Gesetzes wegen aufzuführen sind dabei zumindest der politische Leistungsauftrag, der Bezug zum Legislaturprogramm, die Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen, die Messgrössen sowie die Entwicklung der Finanzen (§ 5 FHGV).

In Anhang 4 findet sich ein mögliches Beispiel der Darstellung der zukünftigen Aufgabe „Stadtplanung“ im AFP. Ab dem AFP 2019–2022 werden alle Aufgaben der Stadt Luzern gemäss dieser Vorlage dargestellt.

Jedes Aufgabenblatt hat vier Hauptkapitel:

1. Bezug zum Legislaturprogramm 20XX–20XX
2. Politischer Leistungsauftrag mit Erläuterungen
3. Statistische Grundlagen
4. Entwicklung der Finanzen

Der Grosse Stadtrat beschliesst pro Aufgabe für **das Budgetjahr** über folgende Elemente des Aufgabenblattes (blau eingefärbt):

- Politischer Leistungsauftrag (Textfeld)
- Saldo Globalkredit (Nettokredit) der Erfolgsrechnung sowie
- Bruttokredit Investitionsrechnung (nur Spezialfinanzierungen und Aufgabe „Investitionen“)

Alle übrigen Teile des Aufgabenblattes bzw. die Finanzplanung für die Folgejahre werden vom Grossen Stadtrat zur Kenntnis genommen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass über die Planjahre, anders als beim Budget, kein rechtlich verbindlicher Beschluss gefasst wird. Die Kenntnisnahme kann zustimmend, ablehnend oder ohne Kommentar erfolgen. Ebenfalls möglich sind eine Rückweisung¹⁴ und Protokollbemerkungen, die bei einer Überweisung integrierender Bestandteil der Planungsvorlage werden.

Zudem werden der Stellenplan, die Ergebnisse der Leistungsgruppen sowie die Details der Transferzahlungen pro Aufgabe im Aufgabenblatt offengelegt. Diese Angaben dienen dem Grossen Stadtrat zur Information und zur besseren Beurteilung der Entwicklung der Aufgaben und Finanzen.

Erläuterung zu den einzelnen Elementen des Aufgabenblattes (Muster vgl. Anhang 4):

Legislaturziele und Massnahmen zu den Legislaturzielen

Hier wird pro Aufgabe der Bezug zu den Legislaturzielen hergestellt, um die Durchgängigkeit von mittelfristiger (Legislaturprogramm) zu kurzfristiger Planung (Budget) herzustellen. Es ist möglich, dass eine Aufgabe über kein Legislaturziel verfügt (z. B. Aufgabe Stabsleistungen). Zusätzlich werden hier die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele aufgeführt.

Lagebeurteilung

In der Lagebeurteilung erfolgt eine Einschätzung über das aktuelle Umfeld, die Chancen und Risiken sowie die Schlussfolgerungen und Auswirkungen daraus auf die Finanzen und Leistungen im Budgetjahr, dies auch unter dem Aspekt, dass die Planungsgrundlagen aus Gemeindestrategie und Legislaturprogramm im Laufe der Zeit Anpassungen erfahren können. Im AFP als Instrument der rollenden Mittelfristplanung kann darauf mit entsprechenden Massnahmen reagiert werden.

Politischer Leistungsauftrag

Der politische Leistungsauftrag bildet zusammen mit dem Nettokredit das eigentliche Kernstück einer Steuerung mit Globalbudget und ermöglicht die Verknüpfung von Leistungen mit den entsprechenden Finanzen. Mit der Bewilligung des Budgets erteilt der Grosse Stadtrat dem Stadtrat zugleich einen Leistungsauftrag. Er definiert den Grundauftrag sowie die Vorgaben für die Leistungserfüllung (und gegebenenfalls die Finanzierung) und ob und in welchem Umfang diese hinsichtlich Quantität und Qualität konstant gehalten, ausgebaut oder abgebaut werden soll. Es besteht auch die Möglichkeit, konkrete Jahresziele im politischen Leistungsauftrag auszuformulieren. Der Stadtrat wird ermächtigt, Nettoausgaben zu tätigen, und gleichzeitig verpflichtet, die im politischen Leistungsauftrag definierten Leistungen zu erbringen. Der Fokus liegt auf der Kontrolle der Leistungserfüllung, weshalb der politische Leistungsauftrag mit mess- und steuerbaren Indikatoren und statistischen Grundlagen ergänzt wird.

¹⁴ Wird der AFP (Planjahre) ablehnend zur Kenntnis genommen, wird er trotzdem gedruckt und publiziert; rechtskräftig ist nur das Budgetjahr.

Leistungsgruppen

Eine Aufgabe kann aus einer oder mehreren Leistungsgruppen bestehen. Die Definition der Aufgaben und Leistungsgruppen obliegt dem Stadtrat und wird in der FHV festgelegt. Im Aufgabenblatt werden die Leistungsgruppen der Aufgabe zur Information aufgeführt.

Mehrjährige Leistungsplanung / Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen

Die Aufgabenverantwortlichen erstellen pro Aufgabe eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung. Die Legislaturziele bleiben während vier Jahren unverändert, während die Leistungsplanung Anpassungen erfahren kann. Es fliessen einerseits Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele ein, andererseits auch Massnahmen aus dem politischen Leistungsauftrag zur Erfüllung der Vorgaben, aus Projekten oder politischen Vorstössen.

Indikatoren

Zur Beurteilung der Leistungserfüllung dient einerseits die Einhaltung des Nettokredits, andererseits ist auch die Qualität einer Leistung zu beurteilen. Dazu dienen mess- und steuerbare Indikatoren, die „anzeigen“, wie eine Leistung erfüllt wird. Mit Indikatoren soll eine sinnvolle Aussage zum Grad der Zielerreichung gemacht werden. Indikatoren sollen deshalb steuerbar bzw. beeinflussbar sein und einen direkten Bezug zum Ziel haben. Sie können sich sowohl auf die Qualität wie auch die Quantität der Leistungserfüllung beziehen. Für jeden Indikator ist eine Vorgabe im Sinne eines Zielwertes festzulegen. Es ist möglich, dass sich nicht für alle Aufgaben sinnvolle und steuerbare Indikatoren festlegen lassen.

Statistische Grundlagen

Hier können weitere statistische Grössen zur Aufgabe oder Leistungsgruppe aufgeführt werden. Sie dienen zur Information und zeigen auf, welche Entwicklungen erwartet werden.

Personalbestand und Entwicklung

Der Stellenplan zeigt die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Stellen. Zusätzlich werden auch die zivilrechtlichen Stellen pro Aufgabe aufgeführt. Diese Angaben dienen zur Information und zeigen die Entwicklung in der Planperiode auf (vgl. auch Kapitel 3.4).

Entwicklung der Finanzen – Erfolgsrechnung

Hier wird die Entwicklung der Erfolgsrechnung nach zweistelliger Kostenart dargestellt. Der Grosse Stadtrat beschliesst mit dem Budget über den Saldo des Globalbudgets im Budgetjahr (blaue Fläche), jedoch nicht über einzelne Kostenarten.

Entwicklung der Finanzen – Vergleich mit AFP Vorjahr

Das Aufführen der AFP-Werte des Vorjahres (Total Aufwand, Ertrag, Saldo Globalbudget) ermöglicht einen Vergleich mit den aktuellen Werten für das Budgetjahr und die Planjahre. Die Kommentierung der wesentlichen Abweichungen erfolgt im Kommentarfeld.

Entwicklung der Finanzen – Informationen zu den Leistungsgruppen

In Ergänzung der Entwicklung der Erfolgsrechnung werden hier Aufwand, Ertrag sowie Saldo je Leistungsgruppe zur Information ausgewiesen. Die Werte haben keine kreditrechtliche

Relevanz. Verschiebungen zwischen Leistungsgruppen unter Einhaltung des Saldos des Globalbudgets insgesamt sind möglich (vgl. Kap. 2.1.3.8).

Entwicklung der Finanzen – Informationen zur Erfolgsrechnung (Transferaufwand/-ertrag)

Die einzelnen Positionen des Transferaufwandes (heute: Beitragswesen) werden hier pro Aufgabe dargestellt, da Transferzahlungen ab 2019 Teil des Globalbudgets sind.

Entwicklung der Finanzen – Investitionsrechnung

In den spezialfinanzierten Aufgaben und der Aufgabe Investitionen werden hier die Bruttoausgaben der Investitionsrechnung für das Budgetjahr beschlossen. In den übrigen Aufgaben dient dieser Bereich zur Information.

Kommentar

Im Kommentarfeld können Veränderungen zum Vorjahres-AFP, zu den einzelnen Elementen des Aufgabenblattes oder neue und geänderte Rechtsgrundlagen erläutert werden. Eine Kommentierung ist in jedem Fall erforderlich – eine umfangmässige Begrenzung jedoch vorgesehen.

2.1.1.4 Geschäftsbericht (Jahresbericht mit Jahresrechnung)

Wie bis anhin wird ein Jahresbericht mit der Jahresrechnung (bilden zusammen den Geschäftsbericht) erstellt. Im Jahresbericht legt der Stadtrat Rechenschaft ab über die Umsetzung der Massnahmen zu den Legislaturzielen sowie die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr. Er wird dem Grossen Stadtrat zur Genehmigung unterbreitet.

Ein Entwurf des Inhaltsverzeichnisses des Geschäftsberichtes ab 2019 findet sich in Anhang 5. Aufgrund der neuen gesetzlichen Vorgaben ändern sich Aufbau und Gliederung des Geschäftsberichts von einer institutionellen Gliederung zu einer Darstellung nach Aufgaben (Kapitel II Bericht zu den Aufgaben in der Stadt Luzern). Städtische Eigenheiten (z. B. Billettsteuerabrechnung) werden übernommen.

2.1.1.5 Controlling im politischen Führungskreislauf

Die Gemeinden haben, abgestimmt auf den Führungskreislauf, ein strategisches sowie ein operatives Controlling zu unterhalten. Das strategische Controlling umfasst die Steuerung im politischen Führungskreislauf und folgt dem Regelkreis „plan-do-check-act“: In der Planungsphase („Planung“) werden der Ist-Zustand analysiert, Verbesserungspotenzial erkannt und Massnahmen zur Umsetzung entwickelt. Die Umsetzung der Massnahmen wird durchgeführt („Unterjährige Steuerung“). In der Phase der Berichterstattung („Überprüfung und Berichterstattung“) werden die Massnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft und Korrekturmassnahmen ermittelt, welche wiederum in die nächste Planperiode einfließen („Verbesserung“):

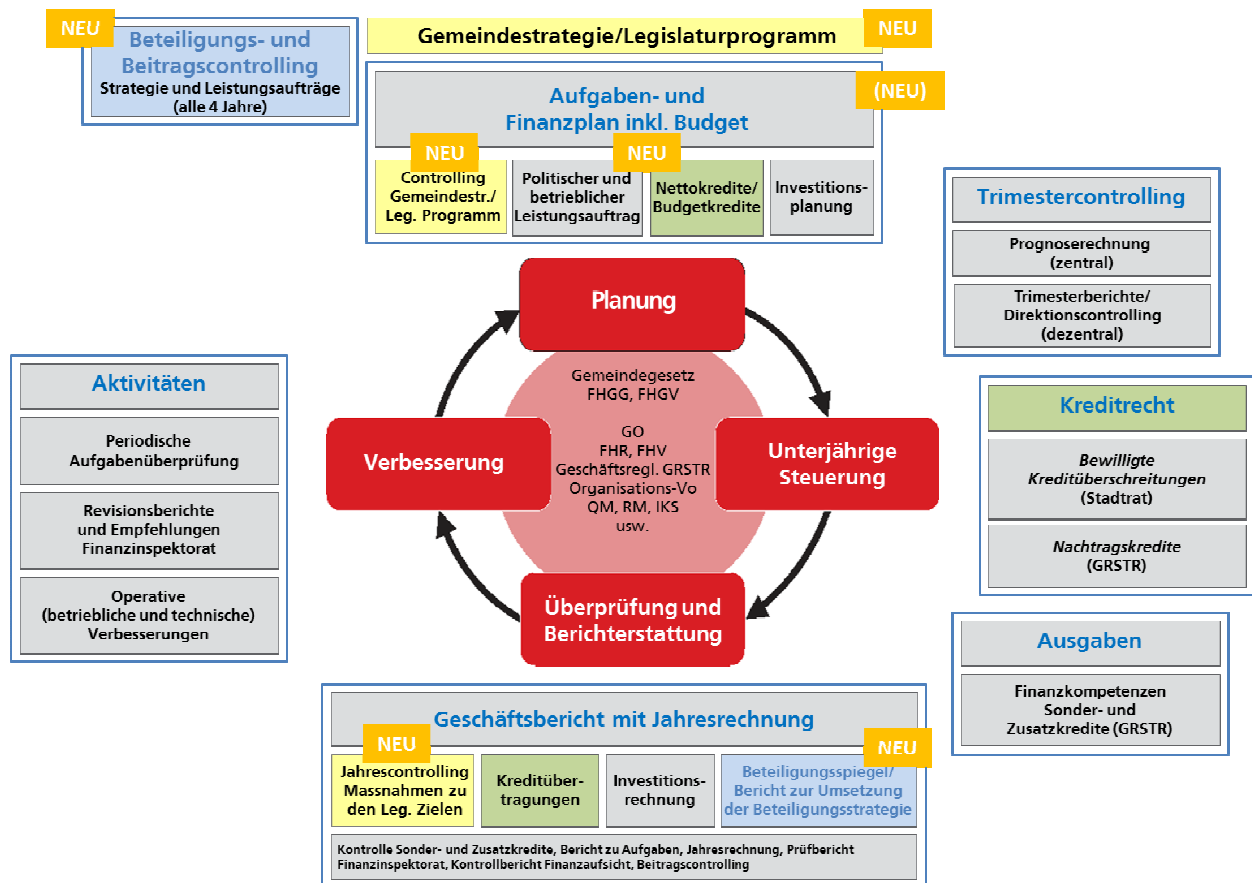


Abb. 6: Strategisches und operatives Controlling in der Stadt Luzern ab 2019

Alle vier Jahre wird im Rahmen der Erarbeitung des Legislaturprogramms für die kommende Legislatur die strategische Zielsetzung der Stadt Luzern festgelegt. Auch wird Rechenschaft abgelegt über die Zielerreichung der Legislaturziele der vergangenen Legislatur. Gleichzeitig mit dem Legislaturprogramm wird alle vier Jahre im AFP die Umsetzung dieser Ziele in der mehrjährigen Leistungsplanung konkretisiert, gegebenenfalls in Teilziele etappiert und mit den entsprechenden Finanzen für das Folgejahr (Budgetkredite der Aufgaben) bzw. die Planjahre ausgestattet.

Jeweils mit der Erarbeitung der Folge-AFPs wird die mehrjährige Leistungsplanung im Sinne einer rollenden Planung überprüft und gegebenenfalls angepasst, um das Erreichen des Legislaturziels mit neuen oder angepassten Massnahmen sicherzustellen.

Damit kann während der Legislaturperiode auf sich ändernde Rahmenbedingungen und Entwicklungen reagiert werden, ohne die grundsätzlichen Zielsetzungen aus den Augen zu verlieren. Das Controlling über die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele findet im Sinne eines Rechenschaftsberichtes mit dem Jahresbericht statt (vgl. Abbildung 6).

Für die Umsetzung der Bestimmungen zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.1.4 verwiesen.

2.1.1.6 Betrieblicher Führungskreislauf

Das zentrale Führungsinstrument im betrieblichen Führungskreislauf ist der betriebliche Leistungsauftrag. Daneben gehören die mehrjährige Leistungsplanung, das operative Controlling, die Zielvereinbarung zwischen der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher und dem oder der Aufgabenverantwortlichen sowie die Leistungsbeurteilung im Rahmen des Mitarbeitergespräches zu den städtischen betrieblichen Führungsinstrumenten. Die Ausgestaltung der betrieblichen Steuerung wird vom Kanton weitgehend den Gemeinden überlassen.

a. Betrieblicher Leistungsauftrag

Die politischen Leistungsaufträge werden durch die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher in betrieblichen Leistungsaufträgen konkretisiert. Diese regeln die interne Führung der Aufgaben, umfassen jeweils ein Jahr und konkretisieren die Ziele des Legislaturprogramms sowie der Aufgaben- und Finanzplanung.

Zusätzlich kann der Stadtrat im Rahmen der Weisungen und materiellen Vorgaben zum Budget (Budgettrichtlinien) betriebliche Vorgaben erlassen, die für alle Aufgaben der Stadtverwaltung gelten.

b. Controlling im betrieblichen Führungskreislauf

Das operative, unterjährige Controlling umfasst die Instrumente des betrieblichen Führungskreislaufes und ist Sache des Stadtrates. Er bestimmt Ablauf, Umfang, Periodizität, Empfängerkreis und Dokumentation des operativen Controlling-Systems. Die Aufsicht über das operative Controlling obliegt der Finanzdirektion. Das unterjährige Controlling in den Direktionen umfasst das Controlling der Massnahmen der mehrjährigen Leistungsplanung, die Einhaltung der betrieblichen Leistungsaufträge sowie der Nettokredite der Aufgaben der jeweiligen Direktion. Die Details zum operativen Controlling werden in der FHV geregelt.

c. Zielvereinbarung zwischen der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher und dem oder der Aufgabenverantwortlichen und Leistungsbeurteilung, Mitarbeitergespräch

Abgeleitet aus der Leistungsplanung und dem betrieblichen Leistungsauftrag erörtert die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher mit dem oder der Aufgabenverantwortlichen im Rahmen des jährlich stattfindenden Mitarbeitergespräches die Ziele für das kommende Jahr. Die Beurteilung der Einhaltung erfolgt wiederum im Mitarbeitergespräch des Folgejahres.

2.1.1.7 Qualitäts- und Risikomanagement (QM und RM), Internes Kontrollsystem (IKS)

Weitere Elemente der betrieblichen Steuerung umfassen das Qualitäts- und Risikomanagement und das Interne Kontrollsystem. Das neue FHGG enthält dazu in § 23–25 FHGG bzw. § 15–17 FHGV Mindestvorgaben, welche von den Gemeinden einzuhalten sind. In der Stadt Luzern sollen im FHR (vgl. Kapitel 3.2, Art. 18 Betriebliche Steuerung) lediglich die Zuständigkeit des Stadtrates festgelegt werden, die konkrete Ausgestaltung wird in der FHV definiert.

a. Qualitätsmanagement (QM)

Das Qualitätsmanagement gemäss den neuen gesetzlichen Vorgaben umfasst alle Aktivitäten zum Leiten und Lenken einer Gemeinde, insbesondere die Planung, Steuerung und Überwachung der kommunalen Tätigkeit sowie den Beschluss und den Vollzug von Verbesserungsmassnahmen, eine geeignete Kommunikation mit den Anspruchsgruppen und die Bewirtschaftung der Prozesse. Eine Zertifizierung des Qualitätsmanagements ist in Gesetz und Verordnung nicht vorgesehen.

Der in Abbildung 6 dargestellte Controlling-Kreislauf entspricht in seiner Systematik den Anforderungen an ein integriertes QM nach dem Regelkreis „plan-do-check-act“. Die Vorteile eines QM können die stetige Verbesserung der Abwicklung von Abläufen, eine Reduktion der Fehlerquote sowie Effizienzsteigerungen sein.

In der Stadt Luzern bestehen heute dezentral in den Direktionen und Dienstabteilungen Grundlagen in Richtung eines Qualitätsmanagementsystems, z. T. ist es gesetzlich geregelt (z. B. Bürgerrechtswesen: einzuhaltende Verfahren/Schriftverkehr; Baugesuche: einzureichende Unterlagen, Fristen). Minimalvorgaben des Stadtrates für die ganze Stadtverwaltung sind noch zu definieren.

b. Risikomanagement (RM)

Unter einem Risikomanagement wird die systematische Bewirtschaftung der Risiken bezeichnet. Ein Risiko wird dabei als ein Ereignis oder als eine Entwicklung verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten wird und wesentliche negative Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele, die Finanzen und/oder die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde hat.

In der Stadt Luzern besteht heute kein zentrales RM. Die heutige Gesamtplanung baut auf einer SWOT-Analyse auf. Risiken daraus werden durch die Dienstabteilungen abgedeckt.

Ab 2019 haben die Gemeinden ihre Risiken zu identifizieren und periodisch zu überprüfen, sie hinsichtlich ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit sowie ihres Schadenausmasses zu bewerten sowie geeignete Massnahmen zu ihrer Bewältigung zu definieren.

c. Internes Kontrollsystem (IKS)

Ein Bestandteil des Risikomanagements ist das IKS, mit welchem die finanzrelevanten Risiken bearbeitet werden. Es ist angemessen zu dokumentieren.

Zitat § 25 Abs. 2 FHGG Internes Kontrollsystem:

„Die Gemeinde trifft mit dem internen Kontrollsystem die notwendigen regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Sie berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.“

Das städtische Finanzinspektorat prüft die Existenz des IKS im Rahmen seiner Prüfungshandlungen. Zurzeit gibt es keine einheitlichen Standards für das IKS. Diesem Aspekt wird mit der Umsetzung von HRM2 Rechnung getragen und das IKS vereinheitlicht.

2.1.2 Finanzpolitische Steuerung (inkl. Schuldenbremse)

2.1.2.1 Geltende Regelung

Das Finanzhaushaltsreglement (FHR) der Stadt Luzern ist seit 1. April 2000 in Kraft.

Im geltenden Finanzhaushaltsrecht der Stadt Luzern sind zur finanzpolitischen Steuerung folgende Bestimmungen enthalten:

- Der Voranschlag ist so festzusetzen, dass in der Regel längstens im Durchschnitt von fünf Jahren gesamthaft ein ausgeglichener Rechnungsabschluss resultiert (Art. 3 FHR).
- Die Nettoverschuldung darf den doppelten Jahresertrag der ordentlichen Steuern nicht übersteigen (Art. 4 FHR).
- Ordentliche und zusätzliche Abschreibungen sind so zu bemessen, dass mindestens 80 Prozent der Netto-Neuinvestitionen abgeschrieben werden (Art. 5 FHR).
- Der Selbstfinanzierungsgrad darf im Durchschnitt von fünf Jahren 80 Prozent nicht unterschreiten (Art. 6 FHR).
- Der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen (Art. 1 FHV).
- Ein Bilanzfehlbetrag ist längstens innert vier Jahren mit linearen Abschreibungen zu tilgen; eine Verlängerung auf acht Jahre ist bei schlechter Konjunkturlage möglich (Art. 1 FHV).

Ausserdem werden diese Vorgaben im Rahmen der städtischen Gesamtplanung konkretisiert oder bei besonderen Lagen verschärft. Aktuell sind die finanzpolitischen Ziele in der Gesamtplanung 2018–2022 wie folgt definiert:

- Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt im Fünfjahresdurchschnitt mindestens 100 Prozent (Fünfjahresziel 9.1).

2.1.2.2 Neue Regelung

Die Anpassung der bisherigen Bestimmungen ist aus verschiedenen Gründen sinnvoll und notwendig:

- Art. 5 FHR (zusätzliche Abschreibungen) ist unter HRM2 nicht mehr praktikabel, da nur noch ordentliche Abschreibungen zulässig sind.
- Die Bestimmung zur höchstzulässigen Verschuldung ist aufgrund der Neubewertung der Bilanz nicht mehr zweckmässig.
- Die Bestimmungen zur Abschreibung eines allfälligen Bilanzfehlbetrags sollen an die kantonalen Vorgaben angeglichen werden.
- Die überwiesene Motion 32 „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“ verlangt eine Überprüfung der Bestimmungen.

Gemäss § 76 der Kantonsverfassung müssen die öffentlichen Mittel von Kanton und Gemeinden wirtschaftlich und wirksam verwendet werden. Das Gesetz soll dabei sicherstellen, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und dass allfällige Fehlbeträge innert angemessener Frist abgetragen werden. Gemäss diesem Auftrag werden die

Bestimmungen aus dem Gemeindegesetz zum Haushaltsgleichgewicht ins neue FHGG übernommen:

- Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Schutz des Eigenkapitals (§ 4 FHGG).
- Das FHGG schreibt in § 5 vor, dass das Budget der Erfolgsrechnung so zu gestalten ist, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Aufwandüberschüsse dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Das Budget der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt.
- Bilanzfehlbeträge sind innert sechs Jahren linear abzuschreiben (§ 6 Abs. 3 FHGG).
- Die bisherigen städtischen Regelungen sind an die neuen kantonalen Vorgaben anzupassen.
- Ziel der Finanzhaushaltsregeln: Erhalt des Eigenkapitals und Begrenzung der Verschuldung

Die Bestimmungen aus dem FHGG sind wenig präzise und entfalten daher wenig Wirkung. Da die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Luzern sehr unterschiedlich ist, war es nicht möglich, einheitliche kantonale Vorgaben zu erlassen.

Ziel der neuen städtischen Regeln zur finanzpolitischen Steuerung ist gemäss Art. 57 GO

- der Erhalt des Eigenkapitals und
- die Begrenzung der Verschuldung.

Die vorgeschlagenen Anpassungen basieren auf den bisherigen Regeln. Die finanzpolitische Steuerung der Stadt Luzern war bereits bislang dual ausgestaltet, indem die Laufende Rechnung (Eigenkapital) wie auch die Finanzierungsrechnung (Verschuldung) einbezogen wurden.

Das Ziel, das Eigenkapital zu schützen, ist grossmehrheitlich unbestritten und soll unverändert bestehen bleiben. Das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung muss im Durchschnitt von fünf Jahren ausgeglichen sein. Der jährliche Aufwandüberschuss im Budget soll wie bisher auf 4 Prozent des Bruttobetrages einer Steuereinheit begrenzt werden. Damit bleibt die finanzielle Substanz der Stadt Luzern erhalten.

Die Begrenzung der Verschuldung wird über den Selbstfinanzierungsgrad gesteuert. Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt auf, in welchem Umfang die Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden können. Ein Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 100 Prozent führt zu einem Anstieg der Nettoverschuldung. Die Frage, ob eine Neuverschuldung absolut zu vermeiden ist, wird kontrovers diskutiert. Die städtische Regelung hat bisher vorgesehen, dass der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von fünf Jahren 80 Prozent nicht unterschreiten darf. Damit kennt die Stadt Luzern eine moderatere gesetzliche Grundlage als beispielsweise der Kanton Luzern, der in seinem aktuell gültigen Finanzhaushaltsrecht eine ausgeglichene Finanzierungsrechnung vorschreibt. Allerdings ist eine Lockerung der Schuldenbremse seitens des Kantons geplant (B 64 vom 2. November 2016).

In der städtischen Regelung soll ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent im Durchschnitt von fünf Jahren beibehalten werden, wobei im Budget ebenfalls ein Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent erreicht werden muss. Damit erhält die Stadt Luzern Flexibilität in der Planung und Realisierung der Investitionen. Eine schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung findet sich in Anhang 7.

Abbildung 7 zeigt die Selbstfinanzierung und die Nettoinvestitionen der Jahre 1992–2016 in absoluten Zahlen. Im Mittel dieser 25 Jahre wurden jährlich 51,2 Mio. Franken netto investiert (inkl. spezialfinanzierter Investitionen), und die Selbstfinanzierung belief sich auf 53,5 Mio. Franken. Allerdings haben in der betrachteten Periode zahlreiche Einzelereignisse stattgefunden (z. B. Auslagerung von ewl, vbl und zuletzt der Viva Luzern AG, Fusion Littau-Luzern), was bei dieser Interpretation entsprechend zu beachten ist.

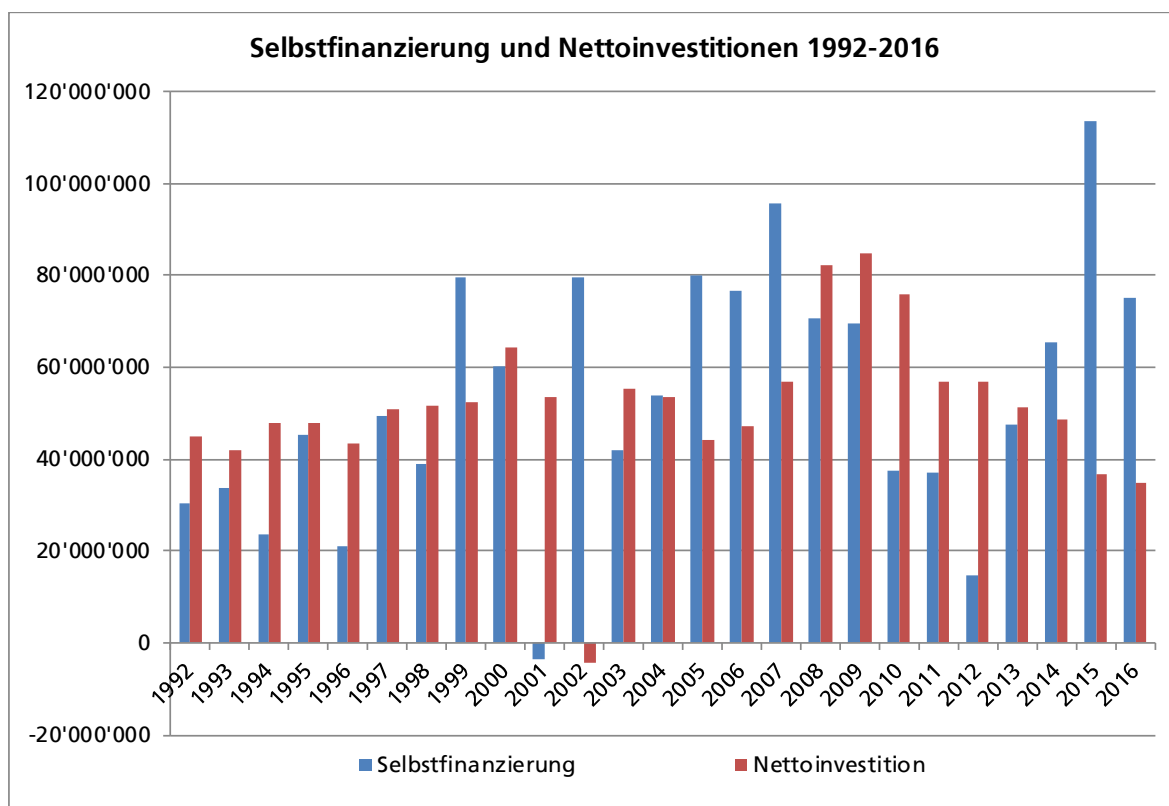


Abb. 7: Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen 1992–2016

Abbildung 8 zeigt den Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von fünf Jahren ab 1996. Im Jahr 1999 wurde die Zielsetzung von mindestens 50 Prozent auf mindestens 80 Prozent im Durchschnitt von fünf Jahren erhöht.

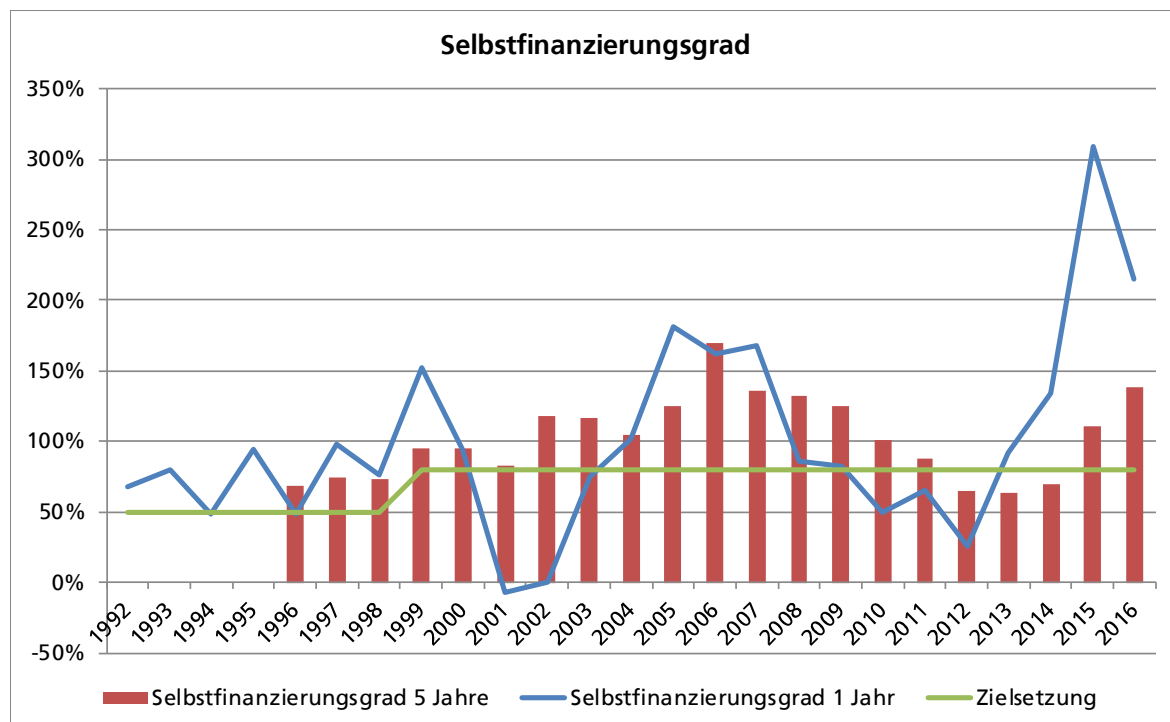


Abb. 8: Selbstfinanzierungsgrad 1992–2016

Die beiden Abbildungen zeigen, dass die Zielwerte nur gerade in drei Jahren (2012–2014) nicht erreicht wurden. Über die gesamte Periode betrachtet lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 104,5 Prozent. Die Vorgabe von 80 Prozent darf somit als angemessen beurteilt werden.

Die Bestimmung, wonach die Nettoverschuldung den doppelten Jahresertrag der ordentlichen Steuern nicht übersteigen darf, soll ersetzt werden durch die Bestimmung, dass das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanziert sein muss. Mit der Neubewertung der Vermögenswerte nach den Vorgaben von HRM2 (Neubewertung Finanzvermögen, Aufwertung Verwaltungsvermögen) wird die Stadt Luzern ein Nettovermögen¹⁵ ausweisen.

Die finanzpolitische Steuerung sollte so konstruiert sein, dass die angestrebten Ziele robust erreicht werden können. Es sollten Bestimmungen enthalten sein, die vorgeben, welche Massnahmen zu ergreifen sind, wenn die Zielvorgaben nicht eingehalten werden. Art. 5 Abs. 2 FHR schreibt neu vor, dass der Stadtrat Massnahmen einleiten muss, wenn eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt wird. Reichen die Massnahmen nicht aus, beantragt der Stadtrat für das Budgetjahr eine Erhöhung des Steuerfusses. Dieser Mechanismus tritt aber nur in Kraft, wenn die Vorgaben im Nachhinein nicht erreicht werden. Die Planwerte des AFP hingegen dienen der vorausschauenden Planung und zeigen frühzeitig einen allfälligen Handlungsbedarf auf, ohne dass Sanktionsmassnahmen zwingend umgesetzt werden müssen. Vereinfacht gesagt bilden Ist-Werte die Basis für die Zielüberprüfung, und die Planwerte dienen als Navigationshilfe.

Mit den Finanzkennzahlen inklusive Bandbreiten, welche einheitlich für alle Gemeinden vom Kanton in Zusammenarbeit mit dem VLG definiert wurden, steht ein weiteres Instrument zur Überwachung und Beurteilung der Finanzlage zur Verfügung.

¹⁵ Nettovermögen bzw. die Nettoschuld entspricht der Differenz aus Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital.

Motion „Die Stadt Luzern braucht eine neue Schuldenbremse“

Die Motion 32 verlangt eine verbindliche neue Schuldenbremse. Sie soll dual ausgestaltet sein, d. h. sich sowohl auf die Erfolgsrechnung wie auch auf die Investitionsrechnung beziehen und einen mehrjährigen Zeithorizont einbeziehen.

Der Stadtrat erachtet Regelungen für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen als sinnvoll. Allerdings muss auch gewährleistet bleiben, dass die für die zukünftige Entwicklung notwendigen Investitionen getätigt und ein angemessenes Leistungs- und Qualitätsniveau zur Erfüllung der laufenden Aufgaben sichergestellt werden kann.

Die vorgeschlagene Regelung erfüllt die Anforderungen sowohl der Motion wie auch des Stadtrates. Es handelt sich um einen sinnvollen und angemessenen Mittelweg, der auf den bisherigen Bestimmungen aufbaut und diese punktuell präzisiert. Insbesondere wurde darauf verzichtet, einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent im Durchschnitt von fünf Jahren zu verlangen. Eine solche Bestimmung würde die Handlungsmöglichkeiten nach Ansicht des Stadtrates zu stark einschränken und würde sich auf die künftige Entwicklung hemmend auswirken. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent im Durchschnitt von fünf Jahren lässt hingegen genügend Spielraum für einzelne Grossprojekte, die in unregelmässigen Zeitabständen anfallen können. Damit eine Schuldenbremse wirkt, sollten die Bestimmungen einfach und präzise sein und Sanktionsmechanismen bindend definiert werden. Auch diese Voraussetzungen sind mit dem vorliegenden Vorschlag erfüllt.

Der Stadtrat erachtet die Motion 32 als umgesetzt und beantragt deren Abschreibung.

2.1.3 Steuerung im Globalbudget/Budget

2.1.3.1 Verfahren

Das Budget ist vom Grossen Stadtrat oder von den Stimmberechtigten bis zum 31. Dezember zu beschliessen (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums; bei Steuerfussänderung obligatorisches Referendum). Mit dem Beschluss des Budgets werden die Leistungen und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr verbindlich festgesetzt.

Weil der Steuerfuss die Steuereinnahmen und damit eine wichtige Komponente des Budgets bestimmt, fehlt einem gültigen Budget ohne festgelegten Steuerfuss die Steuerungsfunktion. Budget und Steuerfuss sollen daher zusammen in einem formellen Beschluss beschlossen werden und sind als Einheit zu betrachten.

2.1.3.2 Referendum

Die Budgethoheit liegt beim Grossen Stadtrat. Wird gleichzeitig mit dem Budget eine Steuerfussänderung beantragt, unterliegt das Budget wie bisher dem obligatorischen Referendum. Das fakultative Budgetreferendum wird ebenfalls beibehalten.

Weisen die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat den Budgetentwurf (mit dem entsprechenden Steuerfuss) zurück, so hat der Stadtrat bis spätestens Ende März ein neues Budget mit Steuerfuss zum Beschluss vorzulegen.¹⁶ In diesem Fall ist für das Budget ein

¹⁶ Der AFP wird erst gedruckt und publiziert, wenn das Budget rechtskräftig ist.

eigenes Dokument vorzusehen, und es braucht nicht nochmals der gesamte AFP vorgelegt zu werden. Wird der Budgetentwurf mit dem Steuerfuss erneut abgelehnt, so legt der Regierungsrat das Budget und den Steuerfuss für die Stadt fest.

2.1.3.3 Budgetloser Zustand

In den letzten Jahren ist vermehrt die Situation eingetreten, dass die Gemeinden zu Beginn des Rechnungsjahres kein beschlossenes Budget hatten. Das FHGG legt neu explizit für diesen Fall fest, dass der Gemeinderat ermächtigt ist, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben trotz fehlendem Budget zu tätigen. Die unerlässlichen Ausgaben werden in der kantonalen Verordnung und im Handbuch beschrieben.

2.1.3.4 Budgetkredit

Das Arbeiten mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget setzt sich in der öffentlichen Verwaltung immer mehr durch. Der Bund beschloss die flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen mit Globalbudgets per 1. Januar 2017. Der Kanton Luzern arbeitet bereits seit einigen Jahren in allen Dienststellen der Departemente mit Globalbudgets.

Die Stadt Luzern hat bisher Globalbudgets und Leistungsaufträge nur bei einzelnen Dienstabteilungen eingesetzt.¹⁷

Mit dem neuen FHGG wird nun auch für die Luzerner Gemeinden die flächendeckende Einführung von Globalbudgets mit Leistungsauftrag vorgeschrieben.

Jede Aufgabe erhält einen politischen Leistungsauftrag sowie je einen Budgetkredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung. Die Budgetkredite der Erfolgsrechnung werden neu als Saldo zwischen Aufwand und Ertrag (Globalbudget) festgesetzt. Aufwand und Ertrag werden separat in der zweistufigen Artengliederung ausgewiesen. Rechtlich verbindlich ist der Saldo des Globalbudgets.

Die Budgetkredite der Investitionsrechnung werden brutto beschlossen und umfassen die Investitionsausgaben.

Mit dem Budgetkredit wird der Stadtrat ermächtigt, die Jahresrechnung für einen angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten. Er ist aber nicht verpflichtet, die Budgetkredite auszuschöpfen; Budgetkredite können durchaus unterschritten werden. Die Verwendung der Mittel muss ordnungsgemäss, wirtschaftlich und sparsam erfolgen.

Mit einem Vertragsabschluss (z. B. Leistungsauftrag für an Dritte delegierte Aufgaben) verpflichtet sich die Gemeinde unabhängig davon, ob der dafür notwendige Budgetkredit gesprochen wird oder nicht.

Verträge sind daher grundsätzlich mit einem Vorbehalt der Genehmigung des Budgets zu versehen, solange die Ausgabenbewilligung nicht vorliegt, um eine budgetmässige Gebundenheit zu vermeiden. Sonst ist die Kündigung des Vertrages Voraussetzung für die Einstellung der Zahlung.

¹⁷ Vgl. B+A 14/2001: „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“; aktuell werden die Dienstabteilungen Tiefbauamt, Volksschule und Geoinformationszentrum sowie die Liegenschaften Finanzvermögen mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt.

Die Budgethoheit wird durch budgetmässig gebundene Ausgaben eingeschränkt; die Aufführung im Budget hat in diesem Fall nur deklaratorischen Charakter hinsichtlich des Gesamthaushalts. Zu beachten ist, dass die „budgetmässige Gebundenheit“ nicht identisch ist mit der „referendumsmässigen Gebundenheit“ im Zusammenhang mit der Ausgabenbewilligung, zu der es auch bundesgerichtliche Rechtsprechung gibt (vgl. dazu Kapitel 2.2.3). Beispielsweise gelten die Ausgaben für den Strassenunterhalt als gebunden. Dies bedeutet, dass solche Ausgaben immer abschliessend vom Stadtrat bewilligt werden. Das Parlament kann aber im Budget mehr oder weniger Mittel dafür einsetzen und den Zeitpunkt einzelner Projekte verändern. Budgetmässig sind solche Ausgaben also nicht gebunden.

2.1.3.5 Nachtragskredit

Das Budget kann seine Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn die Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen. Budgetkredite verfallen, wenn sie nicht bis zum Jahresende beansprucht werden. Ausgenommen sind Kreditübertragungen (vgl. dazu Kapitel 2.1.3.7). Enthält ein Budget für ein Vorhaben keinen oder keinen ausreichenden Kredit, ist beim Parlament bzw. bei den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Nachtragskredit zu beantragen. Nachtragskredite können gemäss Gewaltenteilung nicht in der Kompetenz der Exekutive liegen. Vorbehalten bleiben bewilligte Kreditüberschreitungen (vgl. dazu Kapitel 2.1.3.6).

Bei Globalbudgets müssen Mehrausgaben bis zu einem gewissen Grad kompensiert werden. Deshalb sind Nachtragskredite nur zulässig, wenn eine Kompensation innerhalb des bewilligten Budgetkredits unmöglich oder unverhältnismässig wäre. Diese Ausgangslage darf nicht dazu führen, dass planmässig oder systematisch Reserven in die Budgetkredite eingebaut werden. Ob eine Kompensation möglich oder verhältnismässig ist, muss im Einzelfall geprüft werden. Ein Mengenwachstum (z. B. steigende Schülerzahlen, steigende Anzahl Baugesuche, Steuererklärungen, Sozialhilfemandate usw.) führt nicht automatisch zu einer Ausweitung des Globalkredits. Kompensationsmöglichkeiten, wie zum Beispiel Massnahmen zur Effizienzsteigerung, sind immer zu prüfen.

Die Kompetenz zur Prüfung von Nachtragskrediten wird der Dienstabteilung Finanzverwaltung übertragen. Sie sind rechtzeitig zu beantragen, das heisst vor Tätigung der Ausgabe oder der Zusage einer Verpflichtung und spätestens vor Ende Rechnungsjahr. Sonst sind die Ausgaben in das nächste Budget einzustellen. Im Zeitpunkt der Rechnungsablage können keine Nachtragskredite mehr bewilligt werden (vgl. dazu auch das Ablaufschema in Anhang 8).

Damit ein einheitliches und geordnetes Verfahren möglich ist, werden Nachtragskredite zweimal jährlich zu einem fixen Termin im Juni und Oktober dem Parlament vorgelegt.

2.1.3.6 Bewilligte Kreditüberschreitung

Es können unter dem Jahr Situationen eintreten, in denen Ausgaben getätigt werden müssen, für die ein Budgetkredit fehlt oder das zeitgerechte Einholen eines Nachtragskredits bei den Stimmberechtigten oder beim Grossen Stadtrat nicht möglich ist. In solchen Situationen muss der Stadtrat eine gewisse Flexibilität zur Tätigung dieser Ausgaben haben. Das geltende Gemeindegesetz bzw. die geltende städtische GO kennt für solche Fälle die sogenannte „Ausnahme vom Nachtragskredit“ (vgl. § 83 Abs. 3 GG bzw. Art. 60 Abs. 2 GO). In diesen Fällen

handelt es sich um gerechtfertigte Überschreitungen von Budgetkrediten, welche vom Stadtrat bewilligt werden. Solche bewilligten Kreditüberschreitungen sollen auch weiterhin möglich sein. Einzig die Kompetenz zur Bewilligung freibestimmbarer Ausgaben ausserhalb des Budgets wird eingeschränkt (bisher Art. 60 Abs. 2 lit. c GO), indem dies nur bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse zulässig ist, wenn der Aufschub für die Stadt nachteilige Folgen hätte.

Die Begründung für die Bewilligung einer Kreditüberschreitung ist nicht identisch mit der Definition der Gebundenheit einer Ausgabe. So ist nicht für alle gebundenen Ausgaben automatisch eine bewilligte Kreditüberschreitung zulässig. Mit bewilligten Kreditüberschreitungen sollen nur Fälle abgedeckt werden, in denen die Einholung eines Nachtragskredits keinen Sinn macht, weil das Parlament gar keinen Entscheidungsspielraum hat oder weil keine Zeit dafür besteht. Entscheidend ist, dass die Sachlage zum Zeitpunkt der Budgetierung nicht bekannt war. Mengen- und Preisabweichungen fallen nicht per se unter die unumgängliche Leistungspflicht. Hingegen fällt ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes mit finanziellen Auswirkungen oder das Inkrafttreten eines Bundes- oder Kantonsgesetzes darunter, sofern der Sachverhalt im Zeitpunkt der Budgetierung nicht bekannt war. Bei der Einführung neuer kommunaler Reglemente kann davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Auswirkungen zum Budgetierungszeitpunkt bekannt waren. Der Stadtrat soll auch handlungsfähig bleiben, wenn bei einem unvorhergesehenen Ereignis der Aufschub eines Vorhabens für die Stadt nachteilige Folgen hätte (z. B. zusätzliche Wasserverbauungen nach einer Überschwemmung). Eine solche unmittelbare und unumgängliche Leistungspflicht dürfte äusserst selten eintreten und ist nur sehr restriktiv zu bewilligen.

Mit dem Instrument des Globalbudgets sollen Mehrausgaben grundsätzlich kompensiert werden. Dies gilt für den Budgetkredit der Erfolgsrechnung wie auch für den Bruttokredit der Investitionsrechnung. Das Gegenstück zur Flexibilität des Globalbudgets ist, dass kleine Mehrausgaben nicht zu einer Ausweitung des Budgets führen, sondern andernorts im Globalbudget eingespart werden können. Eine Kreditüberschreitung darf deshalb nur so weit bewilligt werden, als eine Kompensation unverhältnismässig wäre (vgl. dazu auch das Ablaufschema in Anhang 8).

Jede bewilligte Kreditüberschreitung ist im Einzelfall zu prüfen, vom Stadtrat zu genehmigen und im Jahresbericht offenzulegen (Genehmigung). Die Finanzdirektion wird vom Stadtrat mit der Vorprüfung beauftragt.

2.1.3.7 Kreditübertragungen

Bei Budgetkrediten gilt die Jährlichkeit als Grundprinzip. So werden diese für ein Jahr bewilligt und verfallen grundsätzlich, wenn sie bis Ende Jahr nicht beansprucht werden. Es kann aber vorkommen, dass laufende Projekte und Vorhaben in begründeten Einzelfällen nicht in der geplanten Dauer abgeschlossen werden. Würde in solchen Fällen der Budgetkredit verfallen, besteht das Risiko einer nicht zielgerichteten Mittelverwendung im entsprechenden Jahr oder einer durch fehlende Budgetkredite verunmöglichten Projektfertigstellung im Folgejahr. Deshalb soll in Ausnahmefällen ein noch nicht beanspruchter Teil des Budgetkredits auf das Folgejahr übertragen werden können. Bedingung hierfür ist, dass das Vorhaben, für das

Mittel übertragen werden sollen, explizit im Budget ausgewiesen war.¹⁸ Grundsätzlich ausgeschlossen sind Kreditübertragungen für jährlich wiederkehrende Daueraufgaben, und der Budgetkredit muss um mindestens den Betrag der Kreditübertragung unterschritten werden.

Der Stadtrat delegiert die Genehmigung von Kreditübertragungen an die Finanzdirektion. Genehmigte Kreditübertragungen sind im Jahresbericht offenzulegen. Die übertragenen Mittel dürfen im Folgejahr nur für das ursprüngliche Vorhaben verwendet werden.

2.1.3.8 Mittelverschiebungen innerhalb einer Aufgabe

Budgetkredite dürfen nur für den vorgesehenen Zweck verwendet werden. Für eine Aufgabe wird gesamthaft ein Globalkredit beschlossen. Somit ist klar, dass Mittelverschiebungen innerhalb einer Aufgabe zwischen den einzelnen Leistungen oder Leistungsgruppen möglich sind. Dies eröffnet Möglichkeiten für Optimierungen innerhalb einer Aufgabe. Allerdings wird die geplante Aufteilung der Mittel auf die Leistungsgruppen zu Informationszwecken im Budget festgehalten. Grössere Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen sind deshalb wie bisher vom Stadtrat zu genehmigen. Es muss sichergestellt werden, dass der Leistungsauftrag in allen Teilen erfüllt werden kann, obwohl Ressourcen in grösserem Umfang von einer Leistungsgruppe auf die andere verschoben werden. Die Anträge zur Mittelverschiebung werden von der Finanzdirektion vorgeprüft.

2.1.3.9 Ergänzttes Budget

Es ist zu unterscheiden zwischen dem festgesetzten und dem ergänzten Budget. Das festgesetzte Budget entspricht dem von den Stimmberechtigten oder dem Parlament beschlossenen Budget. Das ergänzte Budget enthält nebst dem festgesetzten Budget die bewilligten Nachtragskredite sowie die Kreditübertragungen aus dem vergangenen Jahr bzw. ins Folgejahr. Es ermöglicht den Soll-Ist-Vergleich in der Jahresrechnung. Die Vergleichsgrösse für die Jahresrechnung ist das ergänzte Budget.

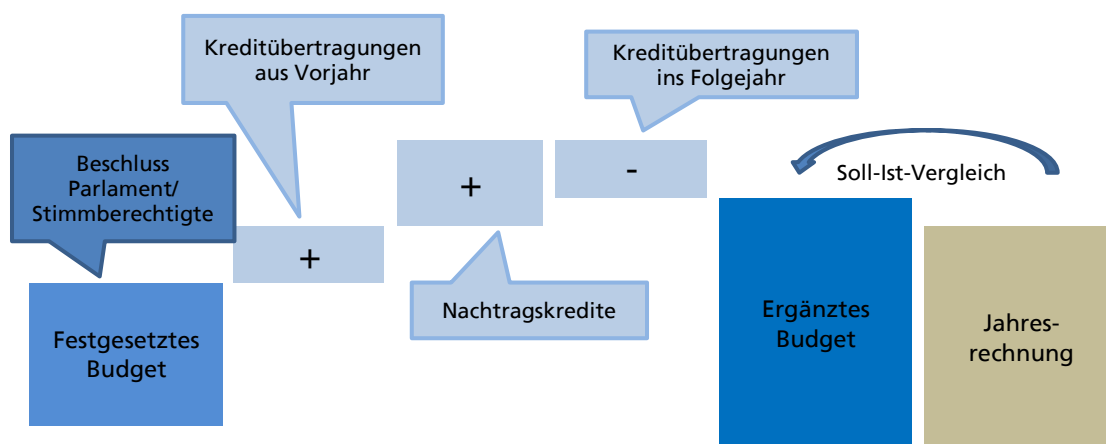


Abb. 9: Herleitung ergänztes Budget

Im Anhang zur Jahresrechnung wird die Herleitung des ergänzten Budgets sowohl nach Kostenarten wie auch nach Aufgaben offengelegt.

¹⁸ Weitere Kriterien: Eingang einer Verpflichtung, Verzögerungen im Baufortschritt.

2.1.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

2.1.4.1 Beteiligungscontrolling

Die Stadt Luzern hat als eine der ersten Gemeinden in der Schweiz 2004 ein Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling in Kraft gesetzt. Das Reglement hält im Wesentlichen die Kriterien der Einflussnahme auf die Erbringer von delegierten Aufgaben und die Funktionsweise der Führungskreisläufe fest und zeichnet die parlamentarischen Führungsinstrumente auf.

Verschiedene Vorstösse, die in letzter Zeit eingereicht und zum Teil entgegen den Empfehlung des Stadtrates ganz oder teilweise überwiesen wurden, sowie die Bestimmungen des neuen FHGG zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling machen eine Überprüfung des geltenden Reglements notwendig. Die Erkenntnisse und Empfehlungen daraus werden dem Parlament in einem separaten B+A zum Beschluss vorgelegt.

In Bezug auf das neue FHGG sind vor allem das neue Planungsinstrument (Beteiligungsstrategie) und das Berichterstattungsinstrument (Beteiligungsspiegel) von Bedeutung. Der Beteiligungsspiegel wird von der Stadt Luzern bereits heute im Geschäftsbericht publiziert. Eine Beteiligungsstrategie im Sinne des neuen FHGG kennt die Stadt Luzern bisher nicht. Stattdessen werden für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung in der Gesamtplanung die übergeordneten politischen Zielsetzungen jährlich vom Parlament beschlossen. Die neue Beteiligungsstrategie soll im Vierjahresturnus erstellt werden, um dem strategischen Charakter gerecht zu werden.

Für detaillierte Erläuterungen und Begründungen dazu wird auf den im ersten Halbjahr 2018 vorgesehenen, separaten B+A zur Überprüfung der Public Corporate Governance der Stadt Luzern verwiesen.

2.1.4.2 Beitragscontrolling

Für staatliche Leistungen, die durch Dritte ausserhalb der Verwaltung gegen Entgelt erbracht werden, sind Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, und über die Erfüllung der Leistungsvereinbarung soll im Sinne eines Controllings im Rahmen des Verwaltungsreportings in den betrieblichen Leistungsaufträgen Bericht erstattet werden.

Die Finanzierung von Leistungsvereinbarungen muss im AFP sowie im Budget enthalten sein. In der Regel sollten Leistungsvereinbarungen wegen ihrer Abhängigkeit vom Budget nur für ein Jahr abgeschlossen werden. Dies ergibt sich aus der Vorgabe für Leistungsvereinbarungen, dass ihre Abgeltung immer unter den Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits zu stellen ist. Wie bei allen partnerschaftlichen Vereinbarungen gibt es aber auch hier eine gewisse Vertragsfreiheit. So ist es durchaus möglich, dass mit einzelnen Organisationen in der Regel mehrjährige Rahmenverträge abgeschlossen werden, die mit einjährigen Ergänzungen konkretisiert werden.

2.2 Ausgaben

Ist-Situation

Die Stadt Luzern praktiziert heute ein duales System: Vier Dienstabteilungen/Bereiche werden mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt, die Mehrheit der Abteilungen wird jedoch nach wie vor nach herkömmlichen kreditrechtlichen Bestimmungen gelenkt. Mit der flächen-deckenden Einführung von Globalbudgets entfällt diese Dualität.

In den bisherigen kreditrechtlichen Bestimmungen werden die finanzielle Steuerung und die Mittelverwendung (Voranschlags- und Nachtragskredite) teilweise mit der Bewilligung einzelner Ausgaben (Sonder- und Zusatzkredit) vermischt. Bezeichnenderweise wurde der „Beschluss über Nachtrags-, Sonder- und Zusatzkredite“ in einem Oberbegriff zusammengefasst.

Neu

Das Ausgabenrecht wird mit den neuen Bestimmungen übersichtlicher geregelt. Insbesondere werden die Vorschriften zum Ausgabenrecht konsequent von der Finanzmittelplanung (Budget) getrennt. Entsprechend sind die Bestimmungen zum Sonder- und Zusatzkredit im Ausgabenrecht enthalten, wohingegen sich die Regelungen zum Budgetkredit und zum Nachtragskredit bei den Bestimmungen zum Budget als Teil der Steuerung befinden.

2.2.1 Begriff

Als Ausgabe ist jede Vermögenstransaktion zu verstehen, die entweder Gemeindevermögen vermindert oder frei verfügbare Vermögenswerte für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben bindet.

Um eine staatliche Ausgabe tätigen zu können, braucht es

- eine gesetzliche Grundlage,
- einen Budgetkredit und
- eine Ausgabenbewilligung im Einzelfall.

In einem Budget mit Globalbudget ist es nicht möglich, dass mit der Festsetzung des Budgetkredits gleichzeitig die Ausgabe bewilligt ist. Das Globalbudget ist die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, sodass die einzelne Ausgabe nicht genügend spezifiziert ist. Deshalb braucht es für jede Ausgabe nebst dem Budgetkredit einen separaten Ausgabenbewilligungsbeschluss.

Die Zuständigkeiten für die einzelnen Elemente liegen teilweise bei der Legislative und teilweise bei der Exekutive. Die chronologische Reihenfolge ist nicht massgebend:

- Wenn eine Ausgabe in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde, müssen die notwendigen Mittel vom Grossen Stadtrat im Budget – eventuell über mehrere Jahre verteilt – eingestellt werden.
- Auch wenn für geplante Projekte bereits Budgetkredite vorhanden sind, braucht es zur Tätigkeit der Ausgabe zusätzlich eine konkrete Bewilligung, die je nach Höhe mit Volksabstimmung, Beschluss des Grossen Stadtrates oder Stadtratsbeschluss zu erteilen ist.
- Fehlt die Rechtsgrundlage für ein konkretes Vorhaben, muss diese vor der Verwendung staatlicher Gelder zuerst geschaffen werden, auch wenn die finanziellen Mittel bereits

reserviert wurden. Bevor das Geld verwendet werden darf, müssen alle drei Voraussetzungen erfüllt sein. Im Überblick:

Prinzip/ Prozessschritt	Legalitätsprinzip/ Gesetzmässigkeit	Finanzielle Planung/ verfügbare Mittel	Sachentscheid/ Ausgaben- bewilligung	Vollzug/ Geldverwendung
Voraussetzung für Ausgabe	Rechtsgrundlage	Budgetkredit (+ Nachtragskredit)	Sonderkredit (+ Zusatzkredit)	Zahlungsermächtigung
Zuständigkeit	Bund, Kanton, Gemeinde, evtl. Volk	Grosser Stadtrat	Volk, GRSTR oder Stadtrat	Visierung der Rechnung

Tab. 4: Voraussetzungen für eine Ausgabe

Auf den Gesetzgebungsprozess zur Erarbeitung der Rechtsgrundlage wird vorliegend nicht eingegangen. Rechtsgrundlagen können ein Gesetz oder ein Reglement, ein Gerichtsentcheid, aber auch ein Beschluss der Stimmberechtigten oder des Grossen Stadtrates sein, welcher mindestens dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Erläuterungen zum Budgetkredit (plus Nachtragskredit und bewilligte Kreditüberschreitung) finden sich in Kapitel 2.1.3. Im FHGG ist die Ausgabenbewilligung in § 32 ff. beschrieben. Demnach braucht jede Ausgabe einen Kredit, und alle Kredite erfordern eine Rechtsgrundlage. Probleme entstehen zuweilen, wenn nur ungenügend zwischen Budgetkredit (Finanzplanung) und Sonderkredit (Kompetenz) unterschieden wird.

Nur weil Mittel für ein Vorhaben im Budget eingestellt wurden, heisst das noch nicht, dass die Ausgabe auch bewilligt wurde. Solange die Finanzierung der Ausgabe nicht gesichert ist, darf sie nicht getätigt werden; dies gilt auch dann, wenn die Ausgabenbewilligung in Form eines Sonderkredites bereits vorliegt. Das heisst aber nicht, dass (jedes Jahr) mit der Opposition zum Budget bereits beschlossene Projekte wieder infrage gestellt werden dürfen. Der Mittelbedarf für Sonderkredite ist in das jeweilige Budget einzustellen. Die geplante Finanzierung ist also bereits bei der Bewilligung einer Ausgabe zu klären, selbst wenn sich die Realisierung des Projekts über mehrere Jahre erstreckt. Bei einer allgemeinen Verknappung der verfügbaren Mittel muss hingegen eine Neupositionierung möglich sein.

Abgrenzung zur Anlage

Von der Ausgabe zu unterscheiden ist die Anlage. Die Anlage bindet das Finanzvermögen **nicht** für die öffentliche Ausgabenerfüllung, denn sie entspricht einem frei realisierbaren Wert. Die Anlage kann jederzeit wieder verkauft werden. Daher führt die Anlage nur zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens. Darlehen, Grundstücke oder der Erwerb einer Beteiligung können sowohl Ausgaben als auch Anlagen sein. Steht das öffentliche Interesse an einer Aufgabenerfüllung im Vordergrund, handelt es sich um eine Ausgabe. Anlagen fallen grundsätzlich in die Kompetenz des Stadtrates. Es gibt zwei Ausnahmen:

- Die Kompetenz des Stadtrates zum Kauf von Liegenschaften im Finanzvermögen ist auf 10 Mio. Franken beschränkt.
- Die Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften liegt in der Kompetenz des Parlaments, sofern
 - bei verselbstständigten Dienstabteilungen oder bei Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, eine Zweidrittelmehr-

- heit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen ist;
- bei den übrigen Beteiligungen eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt entfällt oder mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind.

Bodeninitiative

StB 280 vom 18. Mai 2016: Initiative „Bodeninitiative – Boden behalten, Luzern gestalten!“; formelles Zustandekommen; Erwahrungsentscheid, vgl. dazu auch Kapitel 1.2.2.1.2).

Die von der Grünen Partei der Stadt Luzern eingereichte Bodeninitiative verlangt, dass die Stadt Luzern ihre Grundstücke nicht mehr verkaufen, sondern nur noch im Baurecht abgeben darf. Da die Initianten ihre Initiative am 29. Juni 2017 zurückgezogen haben, kommt am 24. September 2017 der Gegenvorschlag des Stadtrates zur Abstimmung. Er umfasst die Anpassungen der GO sowie die Schaffung eines Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken.

Bei einer Annahme der GO-Änderung mit dem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken können stadteigene Grundstücke des Finanzvermögens, vorbehältlich einiger Ausnahmefälle, nicht mehr verkauft, sondern nur noch im Baurecht zur Nutzung überlassen werden (vgl. Kapitel 1.2.2.1.2).

Motion 137 2012/2016: „Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern“

Die als Postulat überwiesene Motion verlangt die Schaffung eines Landkreditkontos, mit welchem der Stadtrat mehr Flexibilität bei Kaufgeschäften von Liegenschaften im Finanzvermögen erhält, um damit eine aktive Liegenschaftspolitik betreiben zu können. Die heutige GO ermächtigt den Stadtrat im Rahmen seiner Finanzkompetenzen zum Kauf und Verkauf von Grundstücken bis zu einem Betrag von Fr. 750'000.–. Die bisherige Beschränkung der Kompetenz des Stadtrates für Kauftransaktionen im Finanzvermögen soll – vorbehältlich der Kompetenzen der Finanzdirektion bis 2 Mio. Franken – beibehalten bzw. von Fr. 750'000.– auf 10 Mio. Franken erhöht werden.

Der Stadtrat erachtet die Motion 137 als umgesetzt und beantragt deren Abschreibung.

Motion 44 2012/2016: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“

Hintergrund der Motion ist die zeitliche Einschränkung, welche sich bei Vorkaufsrechten (drei Monate gemäss Art. 216d Abs. 3 OR) und der 60-Tage-Frist des fakultativen Referendums (Beschlüsse von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken) ergeben kann. So kann es vorkommen, dass ein Vorkaufsrecht aufgrund der zeitlichen Fristen des fakultativen Referendums nicht wahrgenommen werden kann. Mit der Erhöhung der abschliessenden Kompetenz des Stadtrates über Käufe von Liegenschaften des Finanzvermögens bis zu einem Wert von 10 Mio. Franken kann diesem Umstand begegnet werden.

Der Stadtrat erachtet die Motion 44 als umgesetzt und beantragt deren Abschreibung.

2.2.2 Zuständigkeit

Die Ausgabenkompetenzen („Ausgabenbefugnisse“ gemäss FHGG) werden in der GO und im FHR definiert und richten sich nach der Höhe und der Qualifikation als freibestimmbare oder gebundene Ausgaben. Der Stadtrat delegiert seine Kompetenz in einem gewissen Ausmass an die Verwaltung.

Der Grosse Stadtrat beschliesst gemäss Art. 69 GO die Ausgaben, welche die Befugnisse des Stadtrates übersteigen. Sonderkredite für freibestimmbare Ausgaben mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken unterliegen dem obligatorischen Referendum. Sonderkredite für freibestimmbare Ausgaben über Fr. 750'000.– bis 15 Mio. Franken unterliegen dem fakultativen Referendum. Die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Stadtrates (bisher bei Sonderkrediten über Fr. 750'000.– bis 1,5 Mio. Franken) entfällt.

Gebundene Ausgaben werden immer vom Stadtrat beschlossen. Er delegiert seine Kompetenz für gebundene Ausgaben bis 3 Mio. Franken an die Verwaltung. Die Form der Ausgabenbewilligung wird in der FHV konkretisiert.

2.2.3 Freibestimmbare und gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben ist zentral, namentlich bei der Bestimmung der Zuständigkeiten für die Ausgabenbewilligung und beim Finanzreferendum.

Eine Ausgabe gilt nur dann als **gebunden**, wenn kein Entscheidungsspielraum hinsichtlich Umfang, Zeitpunkt oder anderer Modalitäten besteht. Davon ist auszugehen, wenn die Ausgabe durch einen Rechtssatz prinzipiell und in ihrem Umfang vorgeschrieben ist, oder wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist, etwa bei der Beschaffung und Erneuerung der zwingend erforderlichen personellen und sachlichen Mittel. Ferner gilt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes eine Ausgabe auch dann als gebunden, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war. Es kann aber selbst dann, wenn das „ob“ weitgehend präjudiziert ist, das „wie“ wichtig genug sein, um eine Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen (vgl. zum Ganzen: BGE 141 I 130, Erw. 4.1).

Hat die Gemeinde jedoch in Bezug auf die sachliche, zeitliche oder örtliche Umsetzung des Ausgabenzwecks, hinsichtlich der Ausgabenhöhe oder anderer wesentlicher Umstände einen Entscheidungsspielraum, dann gilt die Ausgabe als **freibestimmbar**.

Der Entscheid, ob eine Ausgabe freibestimmbar oder gebunden ist, ist immer im Einzelfall zu treffen und hängt von den konkreten Umständen ab. Die Qualifizierung erfordert immer eine Auslegung. Gemäss § 22 Abs. 1 FHGV ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben und wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungstätigkeit unbedingt erforderlich ist.

Nachfolgend zur Illustration einige Beispiele von freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben:

Freibestimmbare Ausgaben

<i>Bereich</i>	<i>Sachverhaltsbeispiele</i>
Bau	Ausgaben für: ▪ Neubauprojekte ▪ Erweiterungen, Ausbauten bestehender Bauten
Personal	Ausgaben für befristete externe Mandate
Informatik	Ausgaben für Informatiklösungen, wenn damit neue Technologien eingeführt werden oder wenn der Ersatz bestehender Informatikanlagen einen wesentlich weiteren Applikationsumfang abdecken soll.
Auslagerung von Aufgaben	Ausgaben im Zusammenhang mit der erstmaligen Auslagerung von Aufgaben z. B. durch Abschluss einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung mit Dritten oder durch Einlage eines Dotations- oder Aktienkapitals bei Gründung von ausgelagerten Organisationseinheiten. Allfällige Ausgaben, welche mit einem Beitritt zu einem Gemeindeverband verbunden sind.
Subventionen	Soweit darauf kein Anspruch aufgrund übergeordneter gesetzlicher Bestimmungen besteht.

Gebundene Ausgaben

<i>Bereich</i>	<i>Sachverhaltsbeispiele</i>
Ersatzbeschaffungen	Ausgaben für den Ersatz eines notwendigen Schneeräumungs- oder Feuerwehrfahrzeugs Ausgaben für Ersatzbeschaffungen in der Informatik (Release bestehender Softwarelösungen oder Ablösung durch ähnliche Softwarelösungen)
Sozialhilfe	Gesetzlich vorgegebener Leistungsumfang
Schule/Bildung	Pro-Kopf-Beiträge an einen Musikschulverband, die in den Statuten vorgesehen oder von der Delegiertenversammlung verbindlich beschlossen sind.
Gemeindeverbände	Statutarisch vorgesehene oder von der Delegiertenversammlung verbindlich beschlossene Beiträge an einen Gemeindeverband

2.2.4 Bestimmung der Ausgabenhöhe

Zu beachten sind der Grundsatz der Einheit der Materie und das Bruttonprinzip.

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass zusammengehörende Ausgaben zusammengerechnet werden müssen. Ein tatsächlicher Zusammenhang besteht dann, wenn die Ausgaben dem gleichen Zweck dienen, sachlich eine Einheit bilden und so miteinander verbunden sind, dass die eine Ausgabe ohne die andere keinen Sinn macht.¹⁹ Einzuzurechnen in die Gesamtausgaben sind alle nach der Beschlussfassung anfallenden Aufwendungen. Interner Aufwand muss hingegen nicht eingerechnet werden.

¹⁹ Zulässig sind Aufteilungen zusammengehörender Vorlagen nur, wenn die einzelnen Etappen in sich geschlossene, selbstständig sinnvolle und nutzbare Anlagen darstellen und nicht künstlich unterteilt werden. Gesamtkonzepte können kreditrechtlich nicht aufgeteilt werden, vgl. dazu BGE 118 Ia 184 Ia E. 3a, S. 190.

Das Bruttonprinzip verlangt, dass eine Ausgabenbewilligung alle Ausgaben in ihrer vollen Höhe ausweist, unabhängig davon, ob die Gemeinde Beiträge oder andere Leistungen Dritter an das Vorhaben erhält oder nicht.

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist gemäss Art. 36 FHGG grundsätzlich vom Gesamtbetrag auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, so ist der zehnfache Jahresbetrag massgebend. Bei der Bewilligung unbefristeter Stellen ist ebenfalls vom zehnfachen Jahresbetrag der Ausgabe auszugehen. Dieser hochgerechnete Betrag stellt einen hypothetischen Betrag zur Bestimmung der Zuständigkeit dar. Die Ausgabenbewilligung für solche Ausgaben bezieht sich auch auf die entsprechenden Ausgaben im elften und in weiteren Jahren.

Zulässig ist die Aufteilung einer Ausgabe in einen freibestimmbaren und in einen gebundenen Anteil. Die Freibestimmbarkeit und die Gebundenheit der Ausgaben müssen sich dabei jeweils unabhängig voneinander ergeben.

2.2.5 Sonderkredit und Zusatzkredit

Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz der Legislative. Er stellt die Ermächtigung dar, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Fällt der Zweck z. B. infolge Verzichts auf das Vorhaben weg, so verfällt der nicht beanspruchte Sonderkredit. Er kann nicht für einen anderen Zweck verwendet werden. Reicht ein Sonderkredit nicht aus, ist beim Parlament oder bei den Stimmberechtigten rechtzeitig ein Zusatzkredit einzuholen; rechtzeitig bedeutet auf jeden Fall vor Eingehen zusätzlicher Verpflichtungen. Für teuerungsbedingte, gebundene oder kleinere Mehrausgaben ist ausnahmsweise kein Zusatzkredit erforderlich. Als kleinere Mehrausgaben gelten gemäss Art. 70 lit. b Ziff. 2 GO nicht vorhersehbare freibestimmbare Ausgaben von maximal 20 Prozent der bewilligten Sonderkreditsumme, höchstens aber Fr. 750'000.–. In diesen Fällen kann der Stadtrat darüber beschliessen und legt dazu im Rahmen der Jahresrechnung Rechenschaft ab.

Die Abrechnungen über bewilligte Sonder- und Zusatzkredite werden den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist oder nicht weiterverfolgt wird.

2.3 Rechnungslegung

Die bisherige Rechnungslegung orientiert sich am Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM) aus dem Jahre 1981. Die Rechnungsführung beruht auf den Grundsätzen der doppelten Buchhaltung, der Vollständigkeit, der Klarheit, der Stetigkeit, der Wahrheit, der Genauigkeit, der Spezifikation, der Sollverbuchung und des Bruttonprinzips. Die Rechnungslegung orientiert sich auch bei der öffentlichen Hand mehr und mehr am Prinzip von „True and Fair View“. Die Anspruchsgruppen (Steuerpflichtige, Parlament, Stimmberechtigte, Verwaltung, Gläubiger, Medien usw.) sollen sich ein Bild über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse machen können und damit zuverlässige Entscheidungsgrundlagen haben. Mit der Rechnungslegung soll nicht Politik gemacht werden, sondern politischen

Entscheiden soll mit der tatsächlichen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage die Grundlage bereitet werden. Unter dieser Maxime wurde das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 entwickelt, welches gesamtschweizerisch für Bund, Kantone und Gemeinden umgesetzt wird.

2.3.1 Begriffe

Durch die Anpassung der Begriffe an jene der Rechnungslegung der Privatwirtschaft wird die Verständlichkeit der Rechnung erhöht. Folgende begriffliche Anpassungen werden vorgenommen:

Bisher	neu
Voranschlag	Budget
Bestandesrechnung	Bilanz
Laufende Rechnung	Erfolgsrechnung

2.3.2 Bilanzierung und Bewertung (Restatement)

Gemäss den bisher geltenden Bewertungsvorschriften wurde das Finanzvermögen höchstens zum Beschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Buchmässige Aufwertungen von Finanzvermögen waren unzulässig. Das Verwaltungsvermögen wurde entsprechend seiner Nutzungsdauer (linear) abgeschrieben, wobei zusätzliche Abschreibungen zulässig waren (Bildung von stillen Reserven).

Neu werden Verwaltungs- und Finanzvermögen je zu ihrem tatsächlichen Wert bilanziert. Beim Verwaltungsvermögen ist der Anschaffungs- oder Herstellungswert abzüglich Abschreibungen gemäss Nutzungsdauer oder der tiefere Verkehrswert massgebend. Zusätzliche Abschreibungen sind nicht mehr zulässig. Hingegen müssen bei einer dauernden Wertminderung ausserplanmässige Abschreibungen vorgenommen werden. Eine Aufwertung über die Anschaffungs- oder Herstellkosten ist nicht möglich. Finanzvermögen wird beim Kauf ebenfalls zum Anschaffungswert und anschliessend zum Verkehrswert bilanziert. Aufwertungen sind beim Finanzvermögen neu zulässig, sofern der Verkehrswert über dem Anschaffungswert liegt.

Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist neu in maximal sechs Jahren abzutragen. Bisher betrug die Abschreibungsdauer eines Bilanzfehlbetrages in der Stadt Luzern vier Jahre bzw. acht Jahre bei schlechter Konjunkturlage.

Damit auch das bereits bilanzierte Verwaltungs- und Finanzvermögen richtig bewertet wird, muss ein sogenanntes Restatement vorgenommen werden.

Neu zu bewerten sind die Anlagen des **Finanzvermögens**, da diese bisher nicht aufgewertet werden durften, neu aber zum Verkehrswert bilanziert werden müssen. Diese Neubewertung kann nach intern vorgegebenen Richtlinien erfolgen. Eine Bewertung durch einen externen Gutachter ist nicht erforderlich. Die Bewertung ist mindestens alle vier Jahre zu überprüfen. Bei der Erfassung werden Positionen des Finanzvermögens zum Anschaffungswert bewertet. Die Folgebewertung erfolgt zum Verkehrswert, basierend auf Marktwerten. Immobilien wer-

den mindestens alle vier Jahre neu bewertet. Gleichartige Immobilien sind gleichzeitig neu zu bewerten. Der Marktwert ermittelt sich entweder über eine angemessene Kapitalisierung des Mietwertes (bei marktmässig vermieteten Objekten) oder auf Basis von Vergleichswerten (bei Landwerten).

Insbesondere bei den Beteiligungen des Finanzvermögens wird die Neubewertung zu Wertänderungen führen. Der Verkehrswert von Beteiligungen im Finanzvermögen wird wie folgt ermittelt:

- Priorität 1: Stichtagskurs bei börsenkotierten Titeln und Titeln, die ausserbörslich gehandelt werden
- Priorität 2: Innerer Wert der Unternehmen auf der Basis des letzten vorliegenden Abschlusses oder Steuerwertes
- Priorität 3: Anschaffungswert oder Nominalwert, soweit sichergestellt ist, dass dieser gedeckt ist (kein Bilanzverlust)
- Priorität 4: Minimalwert Fr. 1.–.

Bei den Sachanlagen im **Verwaltungsvermögen** (Grundstücke, Hoch- und Tiefbauten, Mobilien, Investitionsbeiträge, Beteiligungen) wird auf die vorhandenen Werte der Anlagebuchhaltung gemäss Kostenrechnung abgestellt. Die Anschaffungswerte, die kumulierten Abschreibungen nach Kostenrechnung sowie die sich daraus ergebenden Restwerte werden eins zu eins übernommen. Zusätzlich werden neu Strassen und Plätze sowie unbebaute Grundstücke des Verwaltungsvermögens in die Anlagebuchhaltung aufgenommen. Ausserdem sind die Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen zu überprüfen. Die übrigen Bilanzpositionen sind situativ zu beurteilen. Beispielsweise müssen die Fonds und die Spezialfinanzierungen dem Fremd- oder dem Eigenkapital zugeteilt werden.

Die Neubewertung des Finanzvermögens und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens führen zu wesentlich höheren Vermögenswerten. Die stillen Reserven werden eliminiert. Die Neubewertung des Finanzvermögens ist im Eigenkapital als Neubewertungsreserve²⁰ und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens als Aufwertungsreserve auszuweisen. Die künftigen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen werden vermutlich leicht tiefer sein als die bisherigen ordentlichen und zusätzlichen Abschreibungen. Die Stadt Luzern verzichtet deshalb auf die gemäss den Übergangsbestimmungen zum FHGG vorgesehene schrittweise Auflösung der Aufwertungsreserve. Gemäss den finanzpolitischen Bestimmungen muss das Verwaltungsvermögen künftig mindestens durch Eigenkapital gedeckt sein.

Die Aktivierungsgrenze für Sachanlagen und für immaterielle Anlagen im Verwaltungs- und im Finanzvermögen sowie für Investitionsbeiträge an Dritte beträgt neu Fr. 50'000.–. Es werden nur **wertvermehrende** Investitionen aktiviert. Wertvermehrend ist eine Investition, wenn dadurch zusätzlicher künftiger wirtschaftlicher Nutzen geschaffen oder die Nutzung gesteigert wird, zum Beispiel durch Verlängerung der ursprünglichen Nutzungsdauer, Erhöhung der ursprünglichen Kapazität, massgebliche Verbesserung des Standards oder Verringerung

²⁰ Nach der Genehmigung der angepassten Bilanz per 1. Januar 2019 im Rahmen des Bilanzanpassungsberichtes (1. Halbjahr 2019) wird das Konto Neubewertungsreserve in das Eigenkapitalkonto „Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre“ übergeführt.

der Betriebs- und Unterhaltskosten. **Werterhaltende** Ausgaben sind hingegen nicht aktivierungsfähig und werden der Erfolgsrechnung belastet.

Die Umstellung der Rechnungslegung erfolgt per 1. Januar 2019. Es ist jedoch wichtig, dass jederzeit ein Vorjahresvergleich mit denselben Bewertungsgrundsätzen gemacht werden kann. Deshalb werden folgende Elemente nach altem wie auch nach neuem Recht dargestellt:

- Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2018 (Restatement R1, zu erstellen bis 30. Juni 2018)
- Budget 2018 (mindestens gestufte Erfolgsrechnung, Restatement R1, zu erstellen bis 30. Juni 2018)
- Jahresrechnung 2018 (nur gestufte Erfolgsrechnung, Restatement R2, zu erstellen bis 30. Juni 2019)

Auf dieser Grundlage wird das Jahr 2018, das noch nach HRM geführt und publiziert wird, zusätzlich auch nach HRM2 dargestellt. Damit wird sichergestellt, dass jederzeit Vergleiche möglich sind und die Abschreibungen und Veränderungen der Aufwertungsreserven für das Budget 2019 korrekt ermittelt werden können. Dies gilt sowohl für das Budget 2019 wie auch für die Rechnung 2019.

Die neu bewertete Schlussbilanz per 31. Dezember 2018 wird zur Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019. Sie wird dem Parlament im Rahmen des Bilanzanpassungsberichtes (Restatement 2) zur Genehmigung unterbreitet. Dies geschieht gleichzeitig mit der Genehmigung der Jahresrechnung 2018 im ersten Halbjahr 2019.

2.3.3 Neue Elemente der Jahresrechnung

Die Geldflussrechnung und der Anhang sind neu zwingende Bestandteile der Jahresrechnung, und der Anhang gewinnt an Bedeutung. Allerdings hat die Stadt Luzern bereits bisher eine Geldflussrechnung erstellt und einen umfassenden Anhang publiziert.

Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der finanziellen Mittel (flüssige und geldnahe Mittel). Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit sowie Investitions- und Finanzierungstätigkeit unterteilt. Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit wird nach der indirekten Methode ermittelt.

Im Anhang der Jahresrechnung wird neu der Eigenkapitalnachweis integriert. Zweck des Eigenkapitalnachweises ist eine detaillierte Darstellung der Ursachen der Veränderungen im Eigenkapital. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Eigenkapital neu in verschiedene Unterkonten aufgeteilt wird und sich aus mehreren Gründen verändert kann.

		Anfangs- bestand	Einlagen/ Entnahmen	Jahres- ergebnis	Verbuchung Jahreserg.	End- bestand
290	Spezialfinanzierungen im EK					
291	Fonds im Eigenkapital					
295	Aufwertungsreserve					
296	Neubewertungsreserve					
298	Übriges Eigenkapital					
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag					
	<i>Jahresergebnis</i>					
	<i>Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre</i>					
Total Eigenkapital						

Abb. 10: Darstellung Eigenkapitalnachweis

Wie bis anhin wird im Anhang ein Beteiligungsspiegel veröffentlicht. Ergänzt wird der Beteiligungsspiegel mit einem Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Dieser Bericht gibt Auskunft über die politische Zielerreichung bei den delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung. Er legt Veränderungen bei den Beteiligungen und Beschlüsse zu den Eignerstrategien offen und informiert über die wichtigsten Entwicklungen.

Der Kontenrahmen der Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung und Bilanz nach HRM2 sowie die Gliederung der Erfolgsrechnung (dreistufige Erfolgsrechnung) erfahren einige Veränderungen. Die Darstellungen dazu finden sich in Anhang 1. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Stufe 1) und das Finanzergebnis (Stufe 2) ergeben zusammen das ordentliche Ergebnis. Der ausserordentliche Aufwand und Ertrag werden separat ausgewiesen (Stufe 3). Die Voraussetzungen für die Definition von ausserordentlichem Aufwand oder Ertrag wird restriktiv ausgelegt. In der Verordnung zum FHGG wird die Wesentlichkeitsgrenze bei 0,5 Prozent des Ertrags der Gemeindesteuern und des jährlichen Ressourcenausgleichs festgelegt. Beträge, die diesen Grenzwert unterschreiten, können nicht im ausserordentlichen Ergebnis verbucht werden. Die Finanzdirektion entscheidet, ob die Voraussetzungen für eine Verbuchung im ausserordentlichen Ergebnis gegeben sind, und nimmt die Verbuchung vor.

2.3.4 Spezialfinanzierungen und Fonds

Unter Spezialfinanzierung wird die Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Die übrigen zweckgebundenen Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben werden als Fonds bezeichnet. Spezialfinanzierungen und Fonds müssen grundsätzlich durch eine gesetzliche Grundlage abgestützt werden (rechtsetzender Erlass). Spezialfinanzierungen und Fonds werden im Eigenkapital bilanziert, wenn für sie die Rechtsgrundlage vom eigenen Gemeinwesen geändert werden kann oder die Rechtsgrundlage zwar auf übergeordnetem Recht basiert, dieses aber dem eigenen Gemeinwesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Erhebung der Gebühren, Verwendung der Mittel) offenlässt.

Fonds ohne genügende Rechtsgrundlage werden beim Übergang von HRM auf HRM2 in das Eigenkapital übergeführt (Restatement 2 per 31. Dezember 2018 / B+A Bilanzanpassungsbericht, zu erstellen bis 30. Juni 2019). Die Erarbeitung bzw. Anpassung der Rechtsgrundlagen

bestehender Fonds, welche auch nach dem 1. Januar 2019 weitergeführt werden sollen, erfolgt in einem Mantelerlass (B+A) im 1. Halbjahr 2018 (vgl. auch Abb. 12).

2.3.5 Kostenrechnung

Die Kostenrechnung gewinnt an Bedeutung, weil sie eine wichtige Grundlage für die Steuerung der Globalbudgets ist. Die Kostenrechnung hat zum Ziel, die Kosten der Leistungserstellung möglichst vollständig und systematisch geordnet abzubilden. Das heisst, dass alle Kosten und Erlöse möglichst verursachergerecht auf die Aufgaben, Leistungsgruppen und Leistungen zugeordnet werden. Die Gemeinkosten werden mit Umlagen, internen Verrechnungen oder interner Fakturierung verursachergerecht den Kostenträgern (Leistungen) belastet. Die Kostenrechnung wird nach einheitlichen Kriterien aufgebaut und für jede Aufgabe individuell ausgestaltet.

Das bisherige Konzept der internen Verrechnung und der internen Fakturierung wird beibehalten. Neu werden zusätzlich auch die Raumkosten in Form von internen Verrechnungen den Aufgaben, Leistungsgruppen oder Leistungen belastet.

2.4 Revision

Die Rechnungsprüfung der Stadt Luzern wird wie bis anhin durch ein selbstständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung (Finanzinspektorat) ausgeführt. Die bisherigen Bestimmungen aus dem FHR werden übernommen und in Anlehnung an das Mustergesetz für die Finanzkontrolle der Fachvereinigung der Finanzkontrollen angepasst.

3 Bestimmungen im Einzelnen

3.1 Gemeindeordnung

Um den Grundsatz der Einheit der Materie bei dieser Teilrevision der Gemeindeordnung einzuhalten, werden grundsätzlich nur Änderungen beantragt, die im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 notwendig sind. Allerdings soll die Gelegenheit dieser Teilrevision auch für drei rein redaktionelle Anpassungen benützt werden (vgl. Art. 19, 34 und 55).

3.1.1 Zu Art. 19 Konstituierung und Vereidigung [redaktionelle Anpassung]

Hier soll die Gelegenheit der Anpassungen der GO im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 genutzt werden, um eine rein redaktionelle Anpassung vorzunehmen. Bisher wurden die Mitglieder des Grossen Stadtrates nach der Gesamterneuerungswahl vom Regierungstatthalter vereidigt; ebenso neu gewählte Mitglieder des Stadtrates sowie der Stadtschreiber nach einer Neuanstellung. Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Regierungstatthalter hat der kantonale Gesetzgeber auch die Vorschriften über die Vereidigung von Gemeindebehörden im Gemeindegesetz neu geregelt (Änderung vom 17. Juni 2013, in Kraft seit 1. Juli 2014). Die entsprechende Bestimmung lautet aktuell wie folgt:

§ 35 Eid und Gelübde

¹ Jedes Mitglied des Gemeindeparlaments, des Gemeinderates, der Rechnungskommission sowie der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin legen den Eid oder das Gelübde ab.

² Die Mitglieder des Gemeinderates leisten den Eid oder das Gelübde vor einem Vertreter oder einer Vertreterin der kantonalen Aufsichtsbehörde. Bei Gemeinden mit Gemeindeparlament leisten sie den Eid oder das Gelübde vor dem Gemeindeparlament.

³ Die Gemeinden können das Nähere zur Vereidigung ihrer Behörden- und Kommissionsmitglieder regeln. Sie können insbesondere die Vereidigung der Mitglieder der Controlling-Kommission und der Bildungskommission vorsehen.

⁴ Wer den Eid oder das Gelübde nicht leistet, verzichtet auf das Amt. Im Übrigen gelten die Bestimmungen von § 11 Absätze 1, 2 und 4 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 sinngemäss.

Im Zuge der Teilrevision des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 23. Oktober 2014 wurden per 1. Januar 2015 auch die Vorschriften über die Vereidigung den geänderten kantonalen Vorgaben angepasst. Im entsprechenden Bericht und Antrag der Geschäftsleitung des Grossen Stadtrates vom 4. September 2014 wurde dazu Folgendes ausgeführt (S. 9): „Da lediglich die vom kantonalen Recht vorgeschriebenen Personen vereidigt werden, kann in Zukunft auf eine Regelung in der Gemeindeordnung verzichtet werden (bzw. ist die entsprechende Regelung in Art. 19 Abs. 2 zur Vereidigung der Mitglieder des Grossen Stadtrates durch den Regierungstatthalter bei Gelegenheit zu entfernen).“

Da Art. 19 keine Vorschriften zur Vereidigung mehr enthält, ist auch die Artikelüberschrift anzupassen (neu: „Konstituierung“).

3.1.2 Zu Art. 27 Planung

Gemäss § 12 Abs. 1 des revidierten Gemeindegesetzes können die Stimmberechtigten dem Gemeindeparlament in der GO ihre Befugnisse beim strategischen Controlling des politischen Führungskreislaufs übertragen.

Wie bis anhin sollen diese Befugnisse der Stimmberechtigten an den Grossen Stadtrat übertragen werden. Ebenfalls in Übereinstimmung mit der bisherigen Regelung in der Stadt Luzern sollen die Befugnisse des Parlaments beim strategischen Controlling (im Bereich Planung) gegenüber der kantonalen Vorgabe insofern ausgeweitet werden, als der Grosse Stadtrat die generellen Ziele der städtischen Politik nicht bloss zur Kenntnis nimmt, sondern beschliesst. In der GO ist lediglich dieser Grundsatz festgeschrieben, die konkreten Planungsgefässe (Gemeindestrategie und Legislaturprogramm) werden im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vorgesehen.

3.1.3 Zu Art. 34 Zeichnungsbefugnis [redaktionelle Anpassung]

Am 1. Januar 2013 wurde der Stadtrat als Vormundschaftsbehörde durch die neue Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB als Fachbehörde abgelöst. Deren Organisation, namentlich die Zeichnungsbefugnis, ist im Organisationsreglement festgelegt. Die Zeichnungsbefugnis des Stadtrates als Vormundschaftsbehörde ist mit der Aufhebung dieser Behörde obsolet geworden und kann aufgehoben werden. Abs. 2 ist aufzuheben und bei Abs. 3 lit. b der Passus betreffend die Leiterin / den Leiter des Sekretariats der Vormundschaftsbehörde.

3.1.4 Zu Art. 55 Ausstand [redaktionelle Anpassung]

Im Artikel 55 wird auch der Ausstand von Mitgliedern der Schulpflege erwähnt. Die Aufgaben der Schulpflege werden seit 2011 von der Bildungskommission des Grossen Stadtrates übernommen. Der entsprechende Passus in Art. 55 kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Zudem wird auf das Grossratsgesetz verwiesen. Das kantonale Parlament heisst allerdings seit 2008 nicht mehr Grossrat, sondern Kantonsrat. Demgemäss wurde auch die Bezeichnung des Gesetzes für das Kantonsparlament geändert (Kantonsratsgesetz statt Grossratsgesetz).

Art. 55 ist entsprechend redaktionell anzupassen.

3.1.5 Zu Art. 57 Grundsatz (Finanzhaushalt)

Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 FHGG. Sie lauten:

§ 3

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament, der Gemeinderat und die Verwaltung führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.

§ 4 Ziel

¹ Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Schutz des Eigenkapitals.

Hier wird vorgeschlagen – in Anlehnung an die Formulierung, wie sie der VLG in seinem Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung / Anhang Ergänzungen im Zusammenhang mit dem FHGG vorsieht –, einen generellen Verweis auf die kantonalen Bestimmungen aufzunehmen. Zusätzlich soll gegenüber § 4 Abs. 1 FHGG eine weiter gehende Formulierung aufgenommen werden, die nicht bloss den Schutz des Eigenkapitals vorsieht, sondern dessen Erhalt.

3.1.6 Zu Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

Die in Abs. 1 und 2 enthaltene Regelung bezüglich der massgebenden Höhe einer Ausgabe (allgemein und bei wiederkehrenden Ausgaben) ist in §§ 35 und 36 FHGG geregelt.

Geltende Fassung GO

- ¹ Die massgebende Höhe der Ausgaben entspricht dem Gesamtbetrag des Kredites, der für einen bestimmten Zweck zu bewilligen ist.
- ² Bei wiederkehrenden Leistungen ist der Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse und wenn sich dieser nicht feststellen lässt, der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend.
- ³ Bei Grundstücken sind folgende Werte massgebend:
1. bei Kauf- oder Verkaufsgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert;
 2. bei Tauschgeschäften der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt, mindestens jedoch sein Katasterwert;

FHGG

§ 35 Einheit der Materie

¹ Die Ausgabenbefugnis bestimmt sich nach der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand.

§ 36 Wiederkehrende Ausgaben

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend.

3.	bei Baurechtsverträgen das 20-Fache des jährlichen Baurechtszinses;	
4.	für Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten das Entgelt für ihre Einräumung;	
5.	für die Belastung von gemeindeeigenen Grundstücken mit Dienstbarkeiten, Grundlasten und Konzessionen gilt der höchste der folgenden Werte: Katasterwert, Hälfte der Baukosten oder Entgelt für die Einräumung.	

Nach dem System des FHGG soll für Anlagen im Finanzvermögen neu der Gemeinderat zuständig sein, wenn es um den Kauf und Verkauf von Grundstücken geht, die nicht dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen sind. Würde dieser Logik gefolgt, sind aufgrund der alleinigen Kompetenz der Exekutive keine Vorschriften notwendig, welche Werte bei Grundstücksgeschäften anzuwenden sind. Da in der Stadt Luzern jedoch nach wie vor Einschränkungen der stadträtlichen Kompetenz beim Kauf und Verkauf von Grundstücken vorgesehen sind, ist Abs. 3 nach wie vor nötig. Aus Gründen der Verständlichkeit ist ein Hinweis auf die grundsätzliche Regelung im kantonalen Recht aufzunehmen (damit klar ist, dass im kantonalen Recht zur „massgebenden Höhe der Ausgaben“ eine Regelung besteht). Der bisherige Abs. 3 wird zu Abs. 2, bleibt aber inhaltlich unverändert.

3.1.7 Zu Art. 59–62 Voranschlagskredite, Nachtragskredite, Sonderkredite, Zusatzkredite

Im neuen kantonalen Finanzhaushaltsrecht für die Gemeinden werden Finanzmittelplanung (Budgetkredit und Nachtragskredit, §§ 10–11, 14–15 FHGG) und Ausgabenrecht (Sonderkredit und Zusatzkredit, §§ 32, 34, 38, 39, 41 FHGG) klar getrennt und ausführlich geregelt. Definitionen auf kommunaler Ebene sind nicht (mehr) notwendig. Die Artikel 59–62 GO sind demzufolge aufzuheben.

Das geltende Gemeindegesetz kennt neben den Voranschlags- und Nachtragskrediten sogenannte „Ausnahmen vom Nachtragskredit“. Die in Art. 60 Abs. 2 GO vorgesehenen Budgetkompetenzen, die über die „Ausnahmen vom Nachtragskredit“ hinausgehen, sind in dieser Form nicht mehr möglich. Wie in der Botschaft zum FHGG ausgeführt wird, sind jedoch die Sachverhalte der bisherigen „Ausnahmen vom Nachtragskredit“ grösstenteils deckungsgleich mit den in § 15 FHGG vorgesehenen sogenannten „bewilligten Kreditüberschreitungen“. Einzig die Kompetenz zur Bewilligung freibestimmbarer Ausgaben ausserhalb des Budgets wird eingeschränkt (das sind in der Stadt Luzern die Kredite gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. c GO), indem dies nur bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse zulässig ist, wenn der Aufschub für die Gemeinde nachteilige Folgen hätte.²¹

²¹ Diese Einschränkung beruht auf der Vorgabe, dass innerhalb des Globalbudgets stets eine gewisse Flexibilität möglich ist, die Priorisierung und Kompensation zulässt. Zudem stellen bewilligte Kreditüberschreitungen grundsätzlich einen Eingriff in die Budgethoheit des Parlaments dar, weshalb diese restriktiv gehandhabt werden sollen, vgl. Botschaft B 14 vom 22. September 2015 betreffend das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, S. 13.

Nach wie vor zu regeln sind die Ausgabenkompetenzen des Stadtrates, des Grossen Stadtrates und der Stimmberechtigten (vgl. § 34 Abs. 1 FHGG: Die Gemeinde hat die Ausgabenkompetenzen der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments sowie des Gemeinderates in einem rechtsetzenden Erlass festzulegen). Dies erfolgt wie bis anhin in Art. 67–70 GO.

3.1.8 Zu Art. 63 Rechnungsablage

Die Grundsätze zur Rechnungsablage sind im kantonalen Recht geregelt (insbesondere das Erfordernis der Genehmigung von Kreditüberschreitungen, vgl. § 15 FHGG). Der Zeitpunkt der Rechnungsablage ist im FHR vorzusehen.

Art. 63 kann aufgehoben werden.

3.1.9 Zu Art. 64 Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad wird im FHR – zusammen mit anderen Kennzahlen – geregelt werden. Eine Regelung in der GO ist nicht (mehr) erforderlich. Art. 64 kann aufgehoben werden.

3.1.10 Zu Art. 65 Mittelbewirtschaftung

Diese Bestimmung ist grundsätzlich nach wie vor korrekt. Neu sollen nicht mehr bloss dem Unterhalt dienende Investitionen, sondern auch wertvermehrende möglich sein (damit soll u. a. auch ein allfälliger Neubau auf einem Grundstück des Finanzvermögens realisiert werden können).

Abs. 1 wird redaktionell angepasst („ertragbringend“ anstelle von „ertragsbringend“).

3.1.11 Zu Art. 66 Rechnungsprüfung

Grundsätzlich kein Anpassungsbedarf. Nur das anwendbare kantonale Gesetz ist nicht mehr das Gemeindegesetz, sondern das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Und gemäss Fachterminologie spricht man nicht mehr von Kontrolltätigkeit, sondern von Prüfungstätigkeit.

3.1.12 Zu Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Das kantonale Recht schreibt mindestens das fakultative Referendum vor für den Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss. Ein obligatorisches Referendum (bei Veränderung des Steuerfusses) ist möglich.

Beschlüsse über Sonder- und Zusatzkredite sowie Konzessionsverträge unterliegen neu generell dem fakultativen Referendum. Ein obligatorisches Referendum ab einer bestimmten Schwelle ist möglich.

3.1.13 Zu Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Das kantonale Recht schreibt mindestens das fakultative Referendum vor für den Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss.

Beschlüsse über Sonder- und Zusatzkredite sowie Konzessionsverträge unterliegen neu generell dem fakultativen Referendum.

Bei den Nachtragskrediten ist im kantonalen Recht keine Referendumsmöglichkeit vorgesehen, weshalb lit. c gestrichen wird.

3.1.14 Zu Art. 69 Grosser Stadtrat

Neben den bereits beim Stadtrat erwähnten Kategorien von kreditrechtlichen und ausgabenrechtlichen Finanzgeschäften und Grundstücksgeschäften gibt es zusätzlich Genehmigungsgeschäfte, Beteiligungsgeschäfte und andere Finanzgeschäfte.

Der Betrag, für den eine Ausgabenbewilligung durch den Grossen Stadtrat in Form eines Sonderkredites erforderlich ist, bleibt unverändert. Grundsätzlich gilt das für Ausgaben über Fr. 750'000.–, es gibt aber Ausnahmen nach unten und nach oben (Projektierungskredite bereits bei Fr. 400'001.– und Bewilligung von Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen erst ab Fr. 1'000'001.–).

Bei den Grundstücksgeschäften findet sich neu ein Vorbehalt betreffend die Kompetenz des Stadtrates bzw. der zuständigen Verwaltungsinstanz beim Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen (bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken die für die Mittelbewirtschaftung zuständige Direktion und bis zu einem Wert von 10 Mio. Franken der Stadtrat).

Die bisherige Formulierung betreffend die Bewilligung der Zweckumwandlung von Gemeindevermögen (lit. b Ziff. 9) wird derjenigen im Gemeindegesetz angepasst und lautet neu „Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben“.

Ziffer 11 kann ersatzlos gestrichen werden. Die Kompetenz zur Aufnahme von Darlehen und zur Errichtung von Grundpfandrechten auf gemeindeeigenen Grundstücken leitet sich aus § 10 FHGG Abs. 1 ab: „Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament beschliessen mit dem Budget die Leistungen der Gemeinde und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr.“ Eine Wiederholung in den städtischen Rechtsgrundlagen ist nicht erforderlich. Die Ausgabenbewilligung für die „Beschaffung der zur Erfüllung der Aufgaben der Stadt notwendigen Mittel“ erfolgt wie bis anhin durch die Finanzdirektion (vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. e FHR).

3.1.15 Zu Art. 70 Stadtrat

Es wird unterschieden zwischen kreditrechtlichen und ausgabenrechtlichen Finanzgeschäften sowie Grundstücksgeschäften.

3.1.16 Inkrafttreten

Da die neuen Instrumente Gemeindestrategie, Legislaturprogramm und AFP im Jahr 2018 erstmalig erarbeitet werden, muss die entsprechende Bestimmung in der Gemeindeordnung zur Planung (Art. 27) bereits am 1. Januar 2018 Kraft treten. Auf diesen Zeitpunkt sollen auch die rein redaktionellen Anpassungen (Art. 19, 34 und 55) in Kraft treten.

Das Inkrafttreten der Änderung der übrigen Artikel ist für den 1. Januar 2019 vorgesehen. Gemäss FHGG gelten im Jahr des Inkrafttretens des FHGG für Budget und Rechnung die bisherigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes. Damit kann auch die mit dem neuen Finanzhaushaltsrecht vorgesehene klare Trennung von Finanzmittelplanung (Budget) und Ausgabenrecht (z. B. Sonderkredite) noch nicht erfolgen. Insbesondere die Bewilligung freibestimmbarer Ausgaben ausserhalb des Budgets (gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. c GO) ist im Jahr 2018 noch

möglich, da noch keine Globalbudgets bestehen. Diese werden als Grund für den Wegfall dieser Möglichkeit der Ausgabenbewilligung gemäss neuem Finanzhaushaltsrecht angeführt, da innerhalb eines Globalbudgets stets eine gewisse Flexibilität möglich sei, die Priorisierungen und Kompensation zulasse.²² Folglich sind auch die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung im Jahr 2018 noch anwendbar.

3.2 Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern

3.2.1 Neuerlass

Da viele Bestimmungen geändert oder innerhalb des Reglements umplatziert werden und vor allem weil es etliche inhaltlich neue Vorschriften gibt, soll das städtische Finanzhaushaltsreglement neu erlassen werden.

3.2.2 Allgemeine Bestimmungen

▪ Zu Art. 1 Gegenstand

Das Finanzhaushaltsreglement der Stadt Luzern konkretisiert und ergänzt wo nötig das FHGG. Die Grundsätze zur Finanzhaushaltsführung und Rechnungslegung sind im FHGG bereits ausreichend definiert (vgl. §§ 3 und 44 FHGG). Auf die bisherigen Bestimmungen des städtischen Reglements soll verzichtet werden, um Widersprüche und unterschiedliche Interpretationen zu verhindern.

▪ Zu Art. 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich wird im FHGG umfassend geregelt. Das FHGG ist nicht anwendbar auf privatrechtlich organisierte Beteiligungen der Stadt Luzern. Für diese gelten die obligationenrechtlichen Bestimmungen zur Rechnungslegung.

Die Grundsätze der Haushaltsführung (bisheriger Art. 2 FHR) sind im FHGG formuliert. Die Haushaltsführung muss wirksam, wirtschaftlich und sparsam sein. Weiter ist das Verursacherprinzip einzuhalten. Die Grundsätze der doppelten Buchführung werden neu im Teil Rechnungslegung verankert. Auf zusätzliche Bestimmungen im FHR kann verzichtet werden.

▪ Zu Art. 3 Überprüfung der Aufgaben

Der Grundsatz zur Aufgabenüberprüfung ist in § 15 der Kantonsverfassung wie folgt definiert:

„Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.“

Die Art und Zuständigkeit der Umsetzung dieses Überprüfungsauftrages wird im FHR präzisiert.

²² Quelle: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (B 14 vom 22. September 2015), S. 13.

▪ Zu Art. 4 Begriffe

Die Gliederung der Staatstätigkeit in Aufgaben ist gemäss § 9 FHGG Sache des Stadtrates. Die Liste der Aufgaben und deren Zuordnung zu Organisationseinheiten werden in der Verordnung geregelt. Die Budgethoheit liegt hingegen beim Parlament. Dieses bestimmt die Globalkredite pro Aufgabe.

3.2.3 Steuerung

▪ Zu Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich

Vgl. Abschnitt 2.1.2.

Die Verpflichtung zu gesetzeskonformer Budgetierung bindet nicht nur den Stadtrat, sondern auch den Grossen Stadtrat.

Die Erfolgsrechnung gliedert sich in drei Stufen (vgl. Anhang 1):

- a. Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit
- b. Finanzergebnis
- c. Ausserordentliches Ergebnis

Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis ergeben das ordentliche Ergebnis. Dem ausserordentlichen Ergebnis wird unter anderem die Auflösung der Aufwertungsreserve gutgeschrieben. Der mittelfristige Rechnungsausgleich bezieht sich auf das Ergebnis vor Auflösung der Aufwertungsreserve. Konsequenterweise werden ausserordentliche Aufwände nicht in den mittelfristigen Rechnungsausgleich einbezogen.

Erläuterung / Beispiel (schematische Berechnung)

Wir befinden uns im Jahr 2020 und erstellen das Budget für das Jahr 2021. Massgebend für den Ausgleich im Durchschnitt von fünf Jahren gemäss Art. 5 Abs. 2 FHR sind die Jahre 2017 bis 2021.

	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
	Ist	Ist	Ist	B	B	
Beispiel 1						
Rechnungsergebnis	+15	+5	+1	-5	0	+3,2
Selbstfinanzierungsgrad	110 %	90 %	70 %	80 %	80 %	86 %
Beispiel 2						
Rechnungsergebnis	+15	+1	-4	-5	0	+1,4
Selbstfinanzierungsgrad	100 %	65 %	55 %	80 %	80 %	76 %

Beispiel 1: Beide Vorgaben sind erfüllt; kein Handlungsbedarf.

Beispiel 2: Die Vorgaben betreffend Selbstfinanzierungsgrad sind nicht erfüllt; das Budget für das Jahr 2021 ist so zu verbessern, dass der Selbstfinanzierungsgrad im Budgetjahr mindestens 100 Prozent erreicht, damit der Durchschnitt der fünf Jahre 80 Prozent erreicht.

▪ **Zu Art. 6 Jährliche Vorgaben**

Die jährlichen Vorgaben waren bisher teilweise im Reglement (Art. 5 FHR) und teilweise in der Verordnung (Art. 2 Abs. 1 FHV) enthalten und sollen neu ausschliesslich im Reglement verankert werden. Mit jährlichen Vorgaben soll verhindert werden, dass zu grosse jährliche Aufwandüberschüsse oder zu hohe Investitionen den mittelfristigen Ausgleich gefährden.

▪ **Zu Art. 7 Finanzierungsregel**

Die bisherige Bestimmung zur höchstzulässigen Nettoverschuldung wird durch die „goldene Bilanzregel“ ersetzt, die besagt, dass das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanziert sein soll. Mit der Neubewertung von Finanz- und Verwaltungsvermögen nach HRM2 wird die Stadt Luzern in ihrer Bilanz ein Nettovermögen ausweisen (das Finanzvermögen ist grösser als das Fremdkapital, bzw. das Eigenkapital ist grösser als das Verwaltungsvermögen). Die bisherige Bestimmung zur höchstzulässigen Nettoverschuldung ist folglich nicht mehr sinnvoll. Mit der „goldenen Bilanzregel“ soll sichergestellt werden, dass keine Nettoverschuldung entsteht. Eine Abnahme des Nettovermögens im Rahmen der obigen Steuerungsmechanismen (Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent im Durchschnitt von fünf Jahren) ist aber möglich.

▪ **Zu Art. 8 Inhalt und Aufgaben**

Der Inhalt des AFP ist im FHGG geregelt. Zusätzlich sollen die Ergebnisse der Leistungsgruppen und die bewilligten Stellen gemäss Stellenplan sowie die geplante Entwicklung offengelegt werden.

Die Angabe zu den Stellen pro Aufgabe und Leistungsgruppe ist eine wesentliche Information zur Beurteilung der finanziellen Entwicklung und soll deshalb publiziert werden.

In der bisherigen Berichterstattung wurde das Beitragswesen (neuer Begriff: Transferzahlungen) separat und detailliert ausgewiesen. Neu werden die Beiträge in die Globalbudgets integriert. Da in den Globalbudgets Aufwände und Erträge voraussichtlich nur auf zweistellige Kostenart ausgewiesen werden, gehen ohne zusätzliche Angabe wesentliche Informationen verloren. Die Beiträge sollen deshalb zusätzlich im Detail ausgewiesen werden.

▪ **Zu Art. 9 Politischer Leistungsauftrag**

Der Inhalt des politischen Leistungsauftrages wird detaillierter bestimmt. Insbesondere wird definiert, welche Angaben vom GRSTR beschlossen werden (Beschlussenteil; Globalkredit und politischer Leistungsauftrag). Zur Information dienen z. B. Lagebeurteilung, Leistungsgruppen, mehrjährige Leistungsplanung, Indikatoren, statistische Grundlagen, Personalbestand und Entwicklung, Aufwand und Ertrag der Leistungsgruppen, Investitionsrechnung (ausser Spezialfinanzierungen und Aufgabe Investitionen), Details zu Transferzahlungen sowie das Kommentarfeld.

▪ **Zu Art. 10 Nachtragskredite**

Das Verfahren zur Beantragung von Nachtragskrediten soll standardisiert werden. Mit der Beschränkung auf zwei Termine pro Jahr soll ein koordiniertes und einheitliches Vorgehen gewährleistet werden.

- **Zu Art. 11 Bewilligte Kreditüberschreitung**

Bewilligte Kreditüberschreitungen sind im kantonalen Recht bereits ausführlich geregelt (§ 15 FHGG und § 11 FHGV). Der Stadtrat kann in bestimmten Fällen auf Antrag der Organisationseinheit Kreditüberschreitungen bewilligen. Der Inhalt des Antrages wird in der FHV geregelt. Eine Delegation seiner Kompetenz an einzelne Direktionen oder an die Organisationseinheit ist im FHGG nicht vorgesehen.

Budgetüberschreitungen aufgrund höherer Abschreibungen können vom Stadtrat als bewilligte Kreditüberschreitungen genehmigt werden. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Investitionsprojekt früher als geplant abgeschlossen wird und die Abschreibungen früher dem Globalbudget belastet werden. Umgekehrt führt ein verzögerter Abschluss eines Investitionsprojekts auch zu einer späteren Belastung des Globalbudgets mit Abschreibungen. Es wäre stossend, wenn in diesem Fall die für die Abschreibungen (und Zinsen) vorgesehenen Mittel anderweitig verwendet werden könnten.

- **Zu Art. 12 Mittelverschiebungen**

Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen innerhalb einer Aufgabe bzw. eines Globalbudgets sollen nach einheitlichen Spielregeln erfolgen. Sie sind entweder durch die zuständige Direktion oder, falls sie einen bestimmten Grenzwert überschreiten, vom Stadtrat zu bewilligen und in der Jahresrechnung auszuweisen. Die Grenzwerte werden in der FHV festgelegt. Können Mittel aufgrund von äusseren Umständen nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet werden, dürfen sie nicht für Mittelverschiebungen benützt werden.

- **Zu Art. 13 Jahresbericht**

Der Inhalt des Jahresberichts ist in § 17 FHGG definiert. Der Rechenschaftsbericht kann vom Grossen Stadtrat genehmigt oder nicht genehmigt werden. Der formelle Aufbau richtet sich nach der Struktur des Budgets.

Das FHGG sieht zur Berichterstattung über die Beteiligungen einen Beteiligungsspiegel vor. Ergänzend dazu wird eine Berichterstattung zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie vorgeschlagen (analog Kanton). Eine umfassende Berichterstattung zu den Beteiligungen scheint sinnvoll, weil die Stadt Luzern auf die Konsolidierung verzichtet.

- **Zu Art. 14 Organisation des strategischen Controllings**

Die Aufgaben des strategischen Controllings gemäss § 19 FHGG werden der Geschäftsprüfungskommission übertragen.

- **Zu Art. 15 Operatives Controlling-System**

Die Organisation und die Ausgestaltung des operativen Controllings ist Sache des Stadtrates. Die Einzelheiten werden in der FHV geregelt.

- **Zu Art. 16 Finanzdirektion**

Die Aufgaben der Finanzdirektion, Dienstabteilung Finanzverwaltung, werden erweitert. Die Finanzverwaltung koordiniert und überwacht das Controlling-System, das Risikomanagement und das IKS. Sie legt in diesen Bereichen die Standards und die Prozesse fest und überwacht

das Ganze. Die Umsetzung und die Detailregelungen erfolgen jedoch wie bis anhin dezentral in den Direktionen.

- **Zu Art. 17 Direktionsvorsteher / Direktionsvorsteherin**

Die Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher sind wie bis anhin für die finanzielle Führung ihrer Direktion verantwortlich und sorgen für eine ordnungsgemässe, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel. Sie verantworten ein stufengerechtes Risiko- und Qualitätsmanagement sowie ein IKS. Die Finanzverwaltung legt jedoch für alle Direktionen verbindliche Minimalstandards fest.

- **Zu Art. 18 Betriebliche Steuerung**

Im FHGG sowie in der Verordnung sind keine detaillierten Regelungen zur Art und Weise der Steuerung auf Verwaltungsebene enthalten. Inhalt und Ausgestaltung bleiben den Gemeinden überlassen. Die betriebliche Steuerung basiert auf einer mehrjährigen Aufgaben- und Leistungsplanung. Sie konkretisiert pro Aufgabe die Ziele des Legislaturprogramms sowie der Aufgaben- und Finanzplanung.

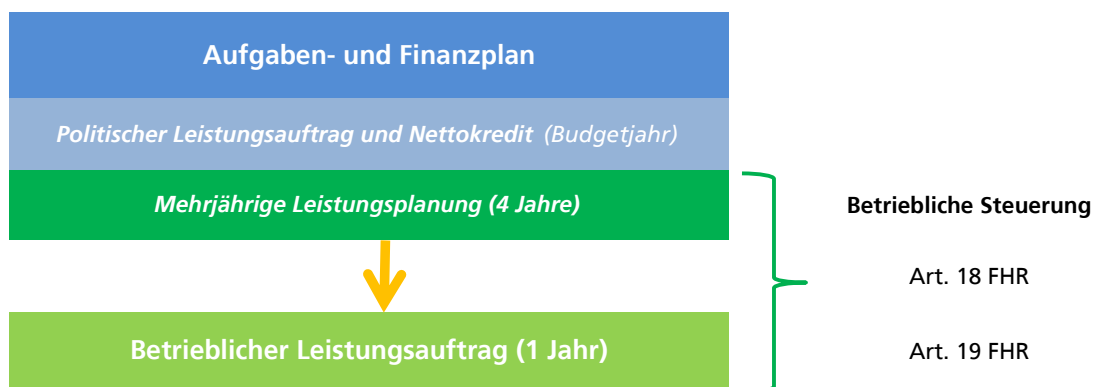


Abb. 11: Betriebliche Steuerung

- **Zu Art. 19 Betrieblicher Leistungsauftrag**

Der jährlich zu erstellende betriebliche Leistungsauftrag ist nebst der mehrjährigen Leistungsplanung das zentrale Führungsinstrument der für eine Aufgabe zuständigen Dienstabteilung. Er wird zwischen der zuständigen Direktion und der Dienstabteilung vereinbart und unterstützt das Führen mit Zielen. Die Details zum betrieblichen Leistungsauftrag werden vom Stadtrat in der FHV konkretisiert.

- **Zu Art. 20 Kommerzielle Tätigkeit**

Die Bestimmungen zur kommerziellen Tätigkeit waren bisher in der Verordnung festgehalten und sollen neu auf Reglementsstufe verankert werden.

- **Zu Art. 21 Qualitätsmanagement, Risikomanagement, Internes Kontrollsystem**

Unter Risiken werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und/oder die Erfüllung der Aufgaben haben. Risikomanagement bezeichnet die systematische

Bewirtschaftung der Risiken. Risikomanagement (RM) und internes Kontrollsystem (IKS) gehören zusammen, bzw. das IKS ist Bestandteil des Risikomanagements. Inhaltlich sind RM und IKS im FHGG (§§ 24 und 25) sowie in der FHGV (§§ 16 und 17) definiert. Hingegen muss der Prozess zum RM mit Zuständigkeiten und Abläufen auf Gemeindeebene definiert werden. Insbesondere ist festzulegen, wer auf Verwaltungsebene für den Prozess des RM zuständig ist.

Die Organisation und die Koordination dieser Aufgabe wird bei der Dienstabteilung Finanzverwaltung integriert. Die Gesamtverantwortung für das RM liegt aber in jedem Fall beim Stadtrat und kann nicht an die Verwaltung delegiert werden.

Die Umsetzung von RM, IKS und QM sollen dezentral in der Verantwortung der Direktionen erfolgen. Die Direktionen sind für die Risikobewirtschaftung in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.

3.2.4 Ausgaben

Die Ausgabenkompetenzen werden in der GO geregelt. Sonder- und Zusatzkredite sind umfassend im FHGG geregelt. Zusätzliche Regelungen im städtischen Reglement sind nicht nötig. Die Delegation der stadträtlichen Ausgabenkompetenz an die Verwaltung und das Verfahren werden in der Verordnung geregelt.

3.2.5 Rechnungslegung

▪ Zu Art. 22 Konsolidierte Rechnung

Das FHGG sieht keine Konsolidierungspflicht vor, und die Stadt Luzern verzichtet auf eine konsolidierte Rechnung.

Das Postulat 266, Laura Kopp und Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 11. Mai 2015: „Verbesserung des Überblicks über die finanzielle Lage der Stadt Luzern dank einer konsolidierten Rechnung“, wurde vom Grossen Stadtrat in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Stadtrates am 26. November 2015 abgelehnt. Gemäss damaliger und heutiger Einschätzung stehen Aufwand und Nutzen einer konsolidierten Rechnung in keinem sinnvollen Verhältnis. Für die Erstellung der Konsolidierung müsste sowohl bei der Stadt wie auch bei den zu konsolidierenden Gesellschaften mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand gerechnet werden.

3.2.6 Revision

▪ Zu Art. 23 Stellung des Finanzinspektors

Absatz 1:

Neuer Artikel in Anlehnung an das Mustergesetz für die Finanzkontrollen (Fachvereinigung der Finanzkontrollen). Dies ist auch deckungsgleich mit dem kantonalen Finanzkontrollgesetz. Damit wird klar festgehalten, dass das Finanzinspektorat sowohl den Grossen Stadtrat als auch die Verwaltung unterstützt. Die Oberaufsicht des Grossen Stadtrates ist in Art. 30 GO enthalten. Die Aufgabe des Stadtrates für die Aufsicht der Verwaltung ist in Art. 36 lit. h GO enthalten.

Absatz 2:

Übernahme Absatz 1 aus dem alten Art. 16 FHR.

▪ **Zu Art. 24 Aufgaben des Finanzinspektorats**

Absatz 1:

In Anlehnung an das Mustergesetz für die Finanzkontrollen.

Absatz 2:

Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans sind neu in § 64 des FHGG aufgeführt (die Bestimmungen zur Rechnungs- und Controlling-Kommission in §§ 23 bis 28 des GG sind aufgehoben worden).

Da die Aufgaben im kantonalen Gesetz detailliert aufgelistet sind, sind sie im städtischen Reglement nicht zu wiederholen. Die Auflistung der Aufgaben wurde mit B+A 7/2012: „Finanzinspektorat“ um den Punkt „i. mittels Evaluationen die Effektivität und Effizienz der Prozesse in den Dienstabteilungen“ ergänzt. Dieser Punkt ist somit in einem neuen Absatz 3 aufzuführen.

Absatz 3:

Die Bestimmungen zur Prüfung des Controlling-Systems enthalten Aspekte, welche durch die Prüfung des internen Kontrollsystems sowie durch die Aufgaben der Controlling-Kommission, welche in der Stadt von der Geschäftsprüfungskommission wahrgenommen wird, abgedeckt sind. Somit kann der bisherige Absatz 3 gestrichen werden.

Absatz 4:

Unverändert gemäss Art. 16 Abs. 4 FHR bisher.

Absatz 5:

Unverändert gemäss Art. 16 Abs. 5 FHR bisher, wird aber neu im Artikel 25 festgehalten.

▪ **Zu Art. 25 Besondere Aufträge**

In Art. 16 Abs. 5 FHR war bisher geregelt, dass das FI Aufträge der zuständigen Kommission für besondere Prüfungen und Stellungnahmen zu bestimmten Geschäften entgegennimmt. Neu sollen auch der Stadtrat sowie die Direktionen dem FI Aufträge erteilen können, was in der Praxis bereits erfolgt ist, z. B. Sonderprüfung Tiefbauamt, Prüfung Jahresrechnung 2014/2015 Geoinformationszentrum.

▪ **Zu Art. 26 Auskunftspflicht**

Unverändert gemäss Art. 17 FHR bisher.

▪ **Zu Art. 27 Revisionsgrundsätze**

Der erste Satz von Art. 18 FHR bisher kann gestrichen werden. In der Botschaft zum FHGG wird der Begriff Finanzaufsicht nur mit der kantonalen Abteilung „Finanzaufsicht“ verwendet. Der Artikel lautet neu wie folgt:

Das Finanzinspektorat führt seine Prüfungen nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen durch.

- **Zu Art. 28 Berichterstattung**

Das Controlling-System wird von der Geschäftsprüfungskommission geprüft (vgl. Erläuterungen zu Art. 14 FHR). Der Ergänzungsbericht zum Controlling ist folglich nicht Bestandteil der Berichterstattung des FI und wird deshalb gestrichen.

- **Zu Art. 29 Revisionsbericht**

Unverändert gemäss Art. 20 FHR bisher.

- **Zu Art. 30 Erläuterungsbericht**

Absatz 1:

Mit der neuen Rechnungslegung wird insbesondere der Anhang zur Jahresrechnung ausgebaut. Der Anhang muss Erläuterungen zu den Bilanz- und Erfolgsrechnungspositionen enthalten. Auch ist es Aufgabe der Finanzdirektion, das Rechnungsergebnis zu würdigen und zu erläutern. Somit kann der letzte Teil des Satzes in Absatz 1 gestrichen werden.

- **Zu Art. 31 Bereichsberichte**

Redaktionelle Anpassung; sonst unverändert gemäss Art. 22 FHR bisher.

- **Zu Art. 32 Revisionsschlussbesprechung**

Redaktionelle Anpassung; sonst unverändert gemäss Art. 24 FHR bisher.

- **Zu Art. 33 Beanstandungen**

Redaktionelle Anpassung; sonst unverändert gemäss Art. 25 FHR bisher.

- **Zu Art. 34 Beizug von Fachpersonen**

Unverändert gemäss Art. 26 FHR bisher.

3.2.7 Schlussbestimmungen

- **Zu Art. 35 Übergangsbestimmungen und Art. 37 Inkrafttreten**

Das neue Reglement tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Die neue Rechnungslegung muss mit einem Budget beginnen, das nach den neuen Grundsätzen erstellt wurde. Die Jahresrechnung für das Jahr 2018 wird jedoch nach den bisherigen Bestimmungen erstellt. Daher wird in Art. 35 FHR analog der Regelung im FHGG festgehalten, dass das bisherige Finanzhaushaltsreglement anwendbar bleibt auf den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten des FHGG beschlossenen Voranschlags und den Entwurf und die Genehmigung der dazugehörenden Jahresrechnung.

3.3 Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates

3.3.1 Zu Art. 51a Leistungsaufträge mit Globalbudget im Voranschlag

Art. 51a kann ersatzlos gestrichen werden. Mit der flächendeckenden Einführung von Globalbudgets ist die Bestimmung hinfällig.

3.3.2 Zu Art. 51b Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Anpassung an die neue Terminologie (auch in der Kapitelüberschrift).

Das FHGG sieht für Gemeindestrategie und Legislaturprogramm Kenntnisnahme vor. Die bisherige Praxis der Stadt Luzern, wonach bestimmte Teile der Gesamtplanung vom Grossen Stadtrat beschlossen wurden, soll jedoch beibehalten werden.

Die Formulierung stimmt mit Art. 27 Abs. 1 GO überein, der auch angepasst werden soll.

Zudem soll sie bewusst offen erfolgen. So hat man bei der konkreten Ausgestaltung der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms einen grossen Handlungsspielraum. Auch heute sind die Einzelheiten, was in der Gesamtplanung durch das Parlament beschlossen und was zur Kenntnis genommen wird, nicht im Reglement geregelt. Dies beruht auf Praxis und Absprachen mit der Geschäftsprüfungskommission.

Die übergeordneten Ziele der Stadt für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung sind neu Teil der Beteiligungsstrategie, welche im Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling geregelt werden.

Der AFP (der auch das Budget enthält) wird neu im FHGG sowie der FHGV bzw. im FHR und der FHV der Stadt Luzern geregelt.

3.3.3 Zu Art. 53a Rechenschaftsbericht über Leistungsaufträge mit Globalbudget

Art. 53a kann ersatzlos gestrichen werden. Rechenschaft wird im Geschäftsbericht abgelegt, welcher im FHGG bzw. im städtischen FHR und den Verordnungen geregelt ist.

3.3.4 Redaktionelle Anpassungen

In Art. 44 lit. c sind die Begriffe „Leitbilder“ und „Gesamtplanung“ durch „Gemeindestrategie und Legislaturprogramm“ zu ersetzen. Die gleiche Anpassung ist in Art. 68 Abs. 1 lit. a vorzunehmen (bisher: des Gesamtplans, inkl. Finanzplan, neu: der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms). Zudem ist in diesem Artikel in lit. b der Begriff „Voranschlag“ durch „Budget“ zu ersetzen.

3.4 Personalreglement (PR)

3.4.1 Zu Art. 37 Stellenplan

Der Stellenplan nimmt in der betrieblichen Steuerung der städtischen Verwaltung eine wichtige Funktion ein, und dieses Instrument soll deshalb beibehalten werden. Für Dienstabteilungen mit Globalbudget waren in der bisherigen FHV besondere Regelungen vorgesehen. Die Bestimmungen aus Art. 29 Abs. 2 und 3 der FHV sollen sinngemäss in Art. 37 des Personalreglements integriert werden. Allerdings darf der Stellenplan nicht dauerhaft überschritten werden. Möglich sind hingegen befristete Überschreitungen und befristete Umschichtungen. Dafür kann der bisherige Absatz 3 von Art. 37 PR ersatzlos gestrichen werden. Damit sind alle Bestimmungen zum Stellenplan im Personalreglement verankert. Das Verfahren wird in der Personalverordnung präzisiert.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzen – Einführungs- und Folgeaufwand

Erfahrungen aus anderen Kantonen und Gemeinden, welche HRM2 bereits eingeführt haben, zeigen, dass der Einführungsaufwand der neuen Rechnungslegungsvorschriften von HRM2 beträchtlich ist. Die Luzerner Gemeinden haben neben der Einführung der eigentlichen Rechnungslegungsvorschriften zudem die Neustrukturierung der Führungsinstrumente sowie die flächendeckende Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget zu bewältigen. Die Bestimmungen insgesamt sind thematisch breit gestreut und komplex. Der Kanton geht in seiner Botschaft zum FHGG (B 14 vom 22. September 2015) davon aus, dass die Umstellung auf die neuen Vorgaben für die Gemeinden einen erheblichen Initialaufwand mit sich bringen wird, der anschliessende Betrieb jedoch in der Folge ohne zusätzliche Ressourcen bewältigbar sein soll.

Das städtische Projekt zur Einführung von HRM2 beinhaltet die Überarbeitung und Anpassung der städtischen Rechtsgrundlagen (das FHR erfährt sogar eine Totalrevision), von Abläufen und Prozessen in Politik und Verwaltung und den Instrumenten für die Buchführung und in der Berichterstattung. In Anhang 9 findet sich eine Übersicht des geschätzten Einführungs- und Folgeaufwandes von HRM2/FHGG.

Einführungsaufwand

Beschreibung	Kosten in Fr.
Anpassungen am Berichtswesen	30'000
Anpassungen am Finanzinformationssystem (Umsetzung der kantonalen Vorgaben im FHGG / nicht in Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 stehend)	100'000
Schulung (kantonale Schulungsmodulare zum FHGG)	50'000
Beratungshonorare – Unterstützung bei spezifischen Fragestellungen	15'000
Div. Umsetzungsarbeiten ab 2018 (geschätzt)	40'000
Erarbeitung Gemeindestrategie, Legislaturprogramm	50'000 ²³
Total Projektkosten	285'000

Tab. 5: Übersicht Projektkosten Phase Einführung

Nicht eingerechnet ist der intern anfallende Personalaufwand im städtischen Projekt zur Einführung von HRM2. Es wird im Zeitraum von Januar 2016 bis und mit Erstellung des ersten Jahresabschlusses nach HRM2 im Jahr 2020 mit insgesamt zusätzlichen rund 670 Personentagen (entspricht rund 5'600 Arbeitsstunden) gerechnet. Darin nicht enthalten ist der Aufwand zur Umsetzung der neuen Bestimmungen in den Direktionen.

²³ Diese Kosten fallen zukünftig alle vier Jahre an.

Folgeaufwand

Der nachhaltig wiederkehrende Folgeaufwand im operationellen Tagesgeschäft (personelle Ressourcen) kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. 2018 werden die neuen Instrumente Gemeindestrategie, Legislaturprogramm und AFP mit dem Budget erstmalig erarbeitet, im Jahr 2019 erstmalig angewendet.

In folgenden Bereichen ist mit Mehraufwand zu rechnen:

- Betrieb einer flächendeckenden Kostenrechnung²⁴ für rund 40 Aufgaben
- Unterjähriges betriebliches Controlling im Globalbudget
- Beurteilung und Bewilligung von Nachtragskrediten (zwei Termine), bewilligten Kreditüberschreitungen, Kreditübertragungen und Mittelverschiebungen innerhalb des Globalbudgets

4.2 Auswirkungen auf Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft

Das öffentliche Rechnungswesen und die Führungsinstrumente haben eine Vielzahl von Bedürfnissen verschiedenster Anspruchsgruppen zu erfüllen. Die neuen Rechnungslegungsvorschriften nach „True and Fair View“ bedeuten eine Annäherung an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft und zeigen ein tatsachengetreues Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Gemeinde, was die Transparenz und Verständlichkeit erhöht. Die neuen Führungsinstrumente in ihrer durchgängigen Struktur sind für die interessierte Bevölkerung, die politischen Behörden, aber auch für Finanzinstitute oder die Medien besser lesbar.

Gleichzeitig stellen sich der Gemeinde mit dem neuen Bilanzbild und der flächendeckenden Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget auch neue Herausforderungen in der finanzpolitischen Steuerung und im Controlling. Das Eigenkapital der Stadt Luzern ist zu schützen und die langfristige finanzielle Stabilität des Finanzhaushalts weiterhin sicherzustellen.

Die Steuerung mit politischem Leistungsauftrag und Globalbudget bedeutet in einem gewissen Sinne einen Kulturwandel, indem konsequent über Ziele, Leistungen und die Finanzierung dazu gesteuert wird. Sie kann die folgenden Vorteile mit sich bringen: Durch eine konsequente Fokussierung auf „Produkte und Dienstleistungen“ sowie deren Wirkung auf die Einwohnerin oder den Einwohner (Output- oder Wirkungsorientierung) können sowohl interne Ressourcen und Prozesse als auch sowie die Produkt- und Dienstleistungsqualität verbessert werden. Die Aufgabenverantwortlichen in der Verwaltung erhalten mehr finanziellen Spielraum in der Verwendung der Mittel.

²⁴ Bisher verfügen erst einzelne Dienstabteilungen und Bereiche in der Stadt Luzern über eine flächendeckende Kostenrechnung.

5 Weiteres Vorgehen

5.1 Terminplan

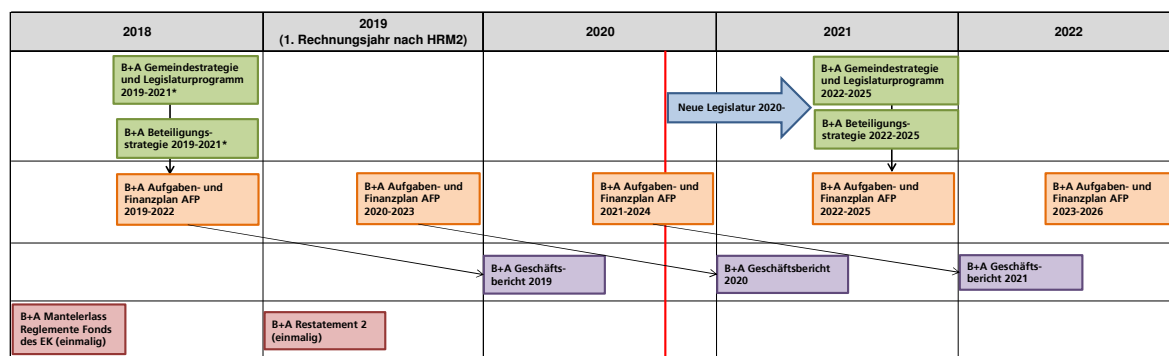


Abb. 12: Übersicht der Berichte und Anträge im Zusammenhang mit HRM2

Mit der Verabschiedung des vorliegenden Berichtes und Antrages im Grossen Stadtrat sowie der Volksabstimmung über die Anpassungen an der GO werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, damit ab Anfang 2018 die neuen Instrumente Gemeindestrategie und Legislaturprogramm, Beteiligungsstrategie sowie AFP mit dem Budget erarbeitet werden können. Diese drei Dokumente werden dem Grossen Stadtrat erstmals im Herbst 2018 zeitgleich in drei separaten Berichten und Anträgen unterbreitet. In der ersten Hälfte 2019 ist dem Parlament zudem (einmalig) das Restatement 2 (Bilanzanpassungsbericht per 31. Dezember 2018, vgl. Kapitel 2.3.2) zu unterbreiten.

Gemeindestrategie und Legislaturprogramm sowie Beteiligungsstrategie werden danach alle vier Jahre zu Beginn einer neuen Legislatur überarbeitet und vorgelegt, der AFP als rollendes Planungsinstrument mit dem Budget jeweils jährlich. Wie bis anhin wird zudem in der ersten Jahreshälfte der Geschäftsbericht des vergangenen Geschäftsjahres vom Grossen Stadtrat genehmigt.

5.2 Einführung Qualitätsmanagement, Risikomanagement und internes Kontrollsystem

Die gesetzlichen Anforderungen an die Instrumente QM, RM, IKS sind in Kapitel 2.1.1.7 sowie 3.2.3 erläutert. Die städtische Umsetzung wird primär in der FHV geregelt. Da die kantonalen Bestimmungen des Handbuches zum FHGG zu diesen Themen erst im Verlaufe des Jahres 2018 publiziert werden, ist noch keine detaillierte Aussage über die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Instrumente in der Stadt Luzern möglich. Die entsprechenden Bestimmungen in Form einer internen Weisung sind 2018 zu erarbeiten und werden so bald wie möglich eingesetzt.

6 Antrag

Gestützt auf die Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,

- zuhanden der Stimmberechtigten der Änderung der Gemeindeordnung zuzustimmen,
- das totalrevidierte Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern zu erlassen,
- der Änderung des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates der Stadt Luzern sowie des Personalreglements der Stadt Luzern zuzustimmen und
- die folgenden Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
 - Motion 32, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion vom 10. Januar 2013: „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“;
 - Motion 137, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 14. November 2013: „Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern“;
 - Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 5. Juli 2017


Beat Züsli
Stadtpräsident




Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 17 vom 5. Juli 2017 betreffend

Einführung HRM2

- **Neue Führungsinstrumente**
- **Revision Finanzhaushaltsrecht,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 19 Konstituierung

¹ (bleibt unverändert)

² (wird aufgehoben)

Art. 27 Planung

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst die generellen Ziele der städtischen Politik.

²⁻³ (bleiben unverändert)

Art. 34 Zeichnungsbefugnis

¹ (bleibt unverändert)

² Stellvertretend können unterzeichnen für:

- a. (bleibt unverändert)
- b. die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber: die Stellvertretung.

Art. 55 Ausstand

Der Ausstand richtet sich für die Mitglieder des Grossen Stadtrates sinngemäss nach dem Kantonsratsgesetz. Im Übrigen gelten für den Ausstand die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 57 Grundsatz

Der Finanzhaushalt der Stadt Luzern richtet sich nach den entsprechenden kantonalen Bestimmungen. Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Erhalt des Eigenkapitals.

Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

¹ Die massgebende Höhe einer Ausgabe sowie das Vorgehen bei wiederkehrenden Ausgaben richten sich nach den kantonalen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

² Bei Grundstücken sind folgende Werte massgebend:

1. bei Kauf- oder Verkaufsgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert;
2. bei Tauschgeschäften der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt, mindestens jedoch sein Katasterwert;
3. bei Baurechtsverträgen das 20-Fache des jährlichen Baurechtszinses;
4. für Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten das Entgelt für ihre Einräumung;
5. für die Belastung von gemeindeeigenen Grundstücken mit Dienstbarkeiten, Grundlasten und Konzessionen gilt der höchste der folgenden Werte: Katasterwert, Hälfte der Baukosten oder Entgelt für die Einräumung.

Art. 59–64

Werden aufgehoben.

Art. 65 Mittelbewirtschaftung

¹ Die zuständige Direktion hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² (bleibt unverändert)

³ Für Grundstücksgeschäfte finden Art. 67 bis 70 Anwendung. Davon ausgenommen sind:

- a. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, sofern die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt sind;
- b. der Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken.

⁴ (bleibt unverändert)

Art. 66 Rechnungsprüfung

¹ Die Rechnungsprüfung gemäss den kantonalen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden erfolgt durch das Finanzinspektorat. Im Rahmen dieser Aufgabe verkehrt es mit der für die Finanzen zuständigen Kommission des Grossen Stadtrates direkt und gewährt dieser Einsicht in seine Unterlagen.

² Das Finanzinspektorat übt seine Prüfungstätigkeit fachlich selbstständig und unabhängig aus.

³ (bleibt unverändert)

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;

- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über 15 Mio. Franken durch Sonderkredite;
 - 3. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 15 Mio. Franken übersteigt;
 - 4. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 15 Mio. Franken;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 5. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken über
 - Kauf und Verkauf von Grundstücken;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
 - 6. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristi-schen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
 - 7. Abschluss von Konzessionsverträgen bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 - 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverän-dert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 - 3. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 - 4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualver-pflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 - 5. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 - 6. Zusatzkredite;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken betreffend die Übertragung einer obligatorischen Gemeindeaufgabe an einen externen Leistungserbringer im Rahmen einer Leistungsvereinbarung;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 8. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 10 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 - 9. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über
 - Verkauf von Grundstücken;

- Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
10. Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 12 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Verselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 11. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
12. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 69 *Grosser Stadtrat*

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
 2. Nachtragskredite;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 3. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 4. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 5. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 6. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 7. Zusatzkredite;
- c. Genehmigungsgeschäfte
 8. Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung;
 9. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;
- d. Grundstücksgeschäfte
 10. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als Fr. 750'000.– über
 - Kauf und Verkauf von Grundstücken. Vorbehalten bleibt die Kompetenz des Stadtrates bzw. der für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Direktion betreffend Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen gemäss Art. 70 lit. c Ziff. 7 bzw. Art. 65 Abs. 3;

- Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- e. Beteiligungsgeschäfte
11. Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften:
- bei verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen oder bei Beteiligun-gen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertra-gung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehr-heitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernah-men oder bei Kreuzbeteiligungen;
 - im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - bei den übrigen Gesellschaften: sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapi-tals betroffen sind;
12. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristi-schen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert Fr. 750'000.– übersteigt;
- f. andere Finanzgeschäfte
13. Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
14. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 70 Stadtrat

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte
1. Kreditübertragungen nach § 16 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemein-den. Der Stadtrat kann diese Befugnis an eine ihm unterstellte Organisations-einheit übertragen;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
2. nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonder-kredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um Fr. 750'000.– überschritten wird;
 3. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben bis Fr. 750'000.– durch Beschluss;
 4. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualver-pflichtungen bis zu einem Geschäftswert von 1 Mio. Franken;
 5. Aufnahme und vergleichsweise Erledigung von Prozessen unter Vorbehalt von Art. 69 lit. b Ziff. 6;

- c. Grundstücksgeschäfte
 - 6. Beschlüsse mit einem Wert über 2 Mio. bis zu 10 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert bis zu Fr. 750'000.– über
 - Verkauf von Grundstücken;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten.
- 2. Die Änderung von Art. 19, 27, 34 und 55 tritt am 1. Januar 2018 in Kraft, die Ände-rung der übrigen Artikel tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
- 3. Bei einer Annahme der GO-Änderung mit dem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken durch die Stimmberechtigten lauten die bereinigten Artikel 65 sowie 67 bis 70 der Gemeindeordnung wie folgt:

Art. 65 *Mittelbewirtschaftung*

¹ Die zuständige Direktion hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² (bleibt unverändert)

³ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist. Zudem finden für Grundstücksgeschäfte die Artikel 67 bis 70 Anwendung. Davon ausgenommen sind:

- a. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, sofern die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt sind;
- b. der Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.

Art. 67 *Obligatorisches Finanzreferendum*

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 - 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über 15 Mio. Franken durch Sonderkredite;
 - 3. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualver-pflichtungen, sofern der Geschäftswert 15 Mio. Franken übersteigt;
 - 4. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 15 Mio. Franken;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 5. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken über

- Kauf von Grundstücken;
 - Tausch oder Verkauf mit Abtausch;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
6. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
7. Abschluss von Konzessionsverträgen bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 3. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 5. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 6. Zusatzkredite;
 7. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken betreffend die Übertragung einer obligatorischen Gemeindeaufgabe an einen externen Leistungserbringer im Rahmen einer Leistungsvereinbarung;
- c. Grundstücksgeschäfte
 8. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 10 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 9. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über
 - Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;

- d. Beteiligungsgeschäfte
 - 10. Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 12 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Verselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 - 11. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
 - 12. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 69 *Grosser Stadtrat*

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 - 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
 - 2. Nachtragskredite;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 3. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 - 4. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 - 5. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 - 6. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 - 7. Zusatzkredite;
- c. Genehmigungsgeschäfte
 - 8. Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung;
 - 9. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;
- d. Grundstücksgeschäfte
 - 10. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als Fr. 750'000.– über
 - Kauf von Grundstücken. Vorbehalten bleibt die Kompetenz des Stadtrates bzw. der für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Direktion betreffend Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen gemäss Art. 70 lit. c Ziff. 7 bzw. Art. 65 Abs. 3;
 - Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;

- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- e. Beteiligungsgeschäfte
11. Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften:
- bei verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen oder bei Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 - im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - bei den übrigen Gesellschaften: sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
12. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert Fr. 750'000.– übersteigt;
- f. andere Finanzgeschäfte
13. Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
14. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 70 Stadtrat

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte
1. Kreditübertragungen nach § 16 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Der Stadtrat kann diese Befugnis an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
2. nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um Fr. 750'000.– überschritten wird;
 3. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben bis Fr. 750'000.– durch Beschluss;
 4. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen bis zu einem Geschäftswert von 1 Mio. Franken;
 5. Aufnahme und vergleichsweise Erledigung von Prozessen unter Vorbehalt von Art. 69 lit. b Ziff. 6;

- c. Grundstücksgeschäfte
 - 6. Beschlüsse mit einem Wert über 2 Mio. bis zu 10 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert bis zu Fr. 750'000.– über
 - Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten.

II. Es wird folgendes Reglement erlassen:

Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Gegenstand*

Dieses Reglement ergänzt die finanzrechtlichen Bestimmungen der kantonalen Gemeindegeseztgebung.

Art. 2 *Geltungsbereich*

Das Reglement gilt für den Finanzhaushalt der Stadt Luzern.

Art. 3 *Überprüfung der Aufgaben*

Die Aufgabenüberprüfung gemäss § 15 der Kantonsverfassung wird von der Finanzdirektion im Auftrag des Stadtrates durchgeführt. Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 4 *Begriffe*

¹ Aufgaben werden in Leistungsgruppen und Leistungen gegliedert.

² Die Leistung ist die kleinste selbstständige Leistungs- oder Dienstleistungseinheit, die von einem Leistungsempfänger oder einer Leistungsempfängerin genutzt werden kann.

³ Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen zusammen, welche innerhalb einer Aufgabe eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden.

⁴ Die Leistungsgruppen werden entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang zu Aufgaben zusammengefasst. Eine Aufgabe wird in der Regel einer Organisationseinheit zugeordnet, und es wird eine verantwortliche Leitung für sie bestimmt.

II. Steuerung

1. Finanzpolitische Steuerung

Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich

¹ Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht.

² Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Stadtrat Massnahmen ein und integriert diese in das Budget sowie in den Aufgaben- und Finanzplan. Reichen die Massnahmen nicht aus, beantragt der Stadtrat für das Budgetjahr eine Erhöhung des Steuerfusses.

³ In der Aufgaben- und Finanzplanung ist der mittelfristige Ausgleich in Bezug auf die Budget- und Planjahre sinngemäss ohne Sanktionen gemäss Abs. 2 anzuwenden.

Art. 6 Jährliche Vorgaben

Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen.

Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen.

Art. 7 Finanzierungsregel

Das Verwaltungsvermögen muss durch Eigenkapital finanziert sein.

2. Aufgaben- und Finanzplan

Art. 8 Inhalt und Aufgaben

¹ Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt neben den gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgeschriebenen Inhalten zusätzlich pro Aufgabe

- die Ergebnisse der Leistungsgruppen,
- die Entwicklung des Stellenplans,
- Details zum Transferaufwand und -ertrag,
- den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms.

² Veränderungen zum vorhergehenden Aufgaben- und Finanzplan sind zu kommentieren.

Art. 9 Politischer Leistungsauftrag

¹ Der politische Leistungsauftrag bezieht sich auf die gesamte Aufgabe oder einzelne Leistungsgruppen oder in Ausnahmefällen auf einzelne Leistungen.

² Der politische Leistungsauftrag enthält pro Aufgabe den Grundauftrag sowie die eigentlichen Vorgaben. Insbesondere wird festgelegt, wie und in welchem Umfang die Leistungserstellung und gegebenenfalls die Finanzierung für die nächste Planperiode erfolgt.

³ Hinsichtlich Quantität und Qualität wird festgelegt, ob diese konstant gehalten, ausgebaut oder abgebaut werden sollen.

⁴ Die Vorgaben bleiben in der Regel während vier Jahren unverändert. Zeigt die jährliche Analyse der aktuellen Lage Abweichungen, werden diese im Aufgaben- und Finanzplan kommentiert.

⁵ Die Erläuterungen je Aufgabe ermöglichen das politisch-strategische Controlling.

⁶ Der Grosse Stadtrat beschliesst mit dem Budget den Globalkredit sowie den politischen Leistungsauftrag.

3. Budget

Art. 10 *Nachtragskredite*

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat die Nachtragskreditbegehren jeweils im Juni und im Oktober. Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 11 *Bewilligte Kreditüberschreitung*

Budgetunterschreitungen bei Abschreibungen und Zinsen können nicht zur Kompensation von Ausgaben verwendet werden.

Art. 12 *Mittelverschiebungen*

¹ Budgetkredite dürfen nur für den vorgesehenen Zweck beansprucht werden. Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen sind möglich, soweit dadurch die Erfüllung des Leistungsauftrages hinsichtlich sämtlicher Leistungsgruppen nicht wesentlich beeinflusst wird.

² Durch Dritte bzw. durch äussere Umstände verursachte Einsparungen dürfen nicht für Mittelverschiebungen verwendet werden.

³ Die Mittelverschiebungen sind zu bewilligen und in der Jahresrechnung auszuweisen.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere.

4. Berichterstattung

Art. 13 *Jahresbericht*

¹ Der Jahresbericht beinhaltet neben den in § 17 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) festgelegten Inhalten einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.

² Der jährliche Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms ist im Aufgaben- und Finanzplan enthalten.

5. Controlling

Art. 14 *Organisation des strategischen Controlling-Organis*

Die Aufgaben des strategischen Controllings werden der Geschäftsprüfungskommission übertragen.

Art. 15 *Operatives Controlling-System*

Der Stadtrat legt das operative Controlling-System fest.

6. Steuerung auf Verwaltungsebene

Art. 16 Finanzdirektion

¹ Die Finanzdirektion hat die Federführung in Finanzfragen inne. Sie besitzt einen umfassenden Informationsanspruch gegenüber den Direktionen. Sie stellt dem Stadtrat Antrag zu den Grundlagen der finanziellen Führung und setzt die von Stadtrat und Grosse Stadtrat beschlossenen Strategien, Ziele und Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Fachdirektionen um.

² Sie hat insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a. jährliche Erstellung des Aufgaben- und Finanzplanes in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei;
- b. Erstellung des Budgets;
- c. Erstellung der Jahresrechnung und Federführung für den finanziellen Teil des Jahresberichtes;
- d. Organisation und Führung des städtischen Finanz- und Rechnungswesens;
- e. Beschaffung der zur Erfüllung der Aufgaben der Stadt notwendigen Mittel;
- f. Anlage verfügbarer Mittel unter Berücksichtigung von Sicherheit, Ertrag und Liquidität;
- g. Entwicklung, Betreuung und Koordination eines aussagekräftigen Controlling-Systems;
- h. Koordination der Umsetzung und der Berichterstattung des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems;
- i. Stabsstelle für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling;
- j. Koordination der Investitionsplanung;
- k. Koordination des städtischen Beschaffungswesens;
- l. Organisation und Führung des Versicherungswesens.

Art. 17 Direktionsvorsteherin / Direktionsvorsteher

¹ Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Direktion. Sie oder er ist insbesondere zuständig für eine sachgemässe, sparsame Budgetierung und die Einhaltung der Grundsätze gemäss §§ 3 und 44 FHGG, für die Einhaltung der bewilligten Budgetkredite sowie für eine ordnungsgemässe, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung.

² Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher sorgt in ihrer oder seiner Direktion für ein stufengerechtes Risiko- und Qualitätsmanagement sowie ein internes Kontrollsystem, das auf die Risikobewirtschaftung des Stadtrates abgestimmt ist.

Art. 18 Betriebliche Steuerung

Die Organisationseinheiten erstellen pro Aufgabe eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung basierend auf den Legislaturzielen sowie den Zielen der Aufgaben- und Finanzplanung.

Art. 19 Betrieblicher Leistungsauftrag

¹ Der Stadtrat entscheidet über Umfang und Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrages.

² Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher konkretisiert im betrieblichen Leistungsauftrag die jährlichen Vorgaben, die sich auf die Aufgabe, eine Leistungsgruppe oder einzelne Leistungen beziehen können.

Art. 20 *Kommerzielle Tätigkeiten*

¹ Die zuständigen Organisationseinheiten können im Rahmen ihrer Aufgaben selbstständig Verträge mit Dritten über kommerzielle Tätigkeiten innerhalb der Aufgabe abschliessen.

² Die Erfüllung des Leistungsauftrages darf durch die kommerzielle Tätigkeit nicht beeinträchtigt werden.

³ Leistungen an Dritte sind mindestens zu Vollkosten, in der Regel aber zu marktüblichen Preisen in Rechnung zu stellen.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 21 *Qualitätsmanagement, Risikomanagement, Internes Kontrollsystem*

Der Stadtrat legt das Qualitätsmanagement, das Risikomanagement und das Interne Kontrollsystem fest.

III. Rechnungslegung

Art. 22 *Konsolidierte Rechnung*

Die Stadt Luzern verzichtet auf eine konsolidierte Rechnung.

IV. Revision

Art. 23 *Stellung des Finanzinspektorats*

¹ Das Finanzinspektorat ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Luzern. Es unterstützt

- a. den Grossen Stadtrat bei der Oberaufsicht über die Stadtverwaltung,
- b. den Stadtrat, die Direktionen und die Stadtkanzlei bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit.

² Das Finanzinspektorat wird von einer in Finanzaufsichtsfragen der öffentlichen Verwaltung ausgewiesenen Fachperson gemäss dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren geleitet. Es ist fachlich selbstständig und unabhängig und administrativ der Stadtkanzlei zugeordnet.

Art. 24 *Aufgaben des Finanzinspektorats*

¹ Die Finanzaufsicht des Finanzinspektorats umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.

² Es erfüllt die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

³ Es prüft die Effektivität und Effizienz der Prozesse in den Dienstabteilungen.

⁴ Es kann beratend mitwirken bei Organisationsprojekten und bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Finanzhaushalt.

Art. 25 *Besondere Aufträge*

¹ Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Stadtrates, der Stadtrat, die Direktionen und die Stadtkanzlei können dem Finanzinspektorat besondere Prüfungsaufträge erteilen und es als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

² Das Finanzinspektorat kann Aufträge ablehnen, welche die termingerechte Abwicklung des ordentlichen Prüfprogramms gefährden. Aufträge von parlamentarischen Untersuchungskommissionen kann es nicht ablehnen.

Art. 26 *Auskunftspflicht*

¹ Im Rahmen seiner Aufgaben verkehrt das Finanzinspektorat mit den Direktionsleitungen und der Verwaltung direkt. Es sorgt für eine angemessene Information der Direktionsvorsteherin bzw. des Direktionsvorstehers im Rahmen der Berichterstattung gemäss Art. 28.

² Das Finanzinspektorat hat im Rahmen seiner Aufgaben uneingeschränkte Akteneinsicht. Alle städtischen Organe haben unabhängig von der Geheimhaltungspflicht die gewünschten Auskünfte zu erteilen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und das Finanzinspektorat bei der Ausübung seiner Tätigkeit zu unterstützen.

Art. 27 *Revisionsgrundsätze*

Das Finanzinspektorat führt seine Prüfungen nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen durch.

Art. 28 *Berichterstattung*

Das Finanzinspektorat berichtet wie folgt:

- in einem Revisionsbericht;
- in einem Erläuterungsbericht;
- in Bereichsberichten.

Art. 29 *Revisionsbericht*

Das Finanzinspektorat erstattet zuhanden des Grossen Stadtrates zur Jahresrechnung und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite einen Bericht über die Rechnungsprüfung.

Art. 30 *Erläuterungsbericht*

¹ Der Erläuterungsbericht nimmt Bezug auf die geprüfte Jahresrechnung und enthält Ausführungen über Durchführung und Ergebnis der Abschlussprüfung.

² Der Bericht richtet sich an den Stadtrat und die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates. Er gewährt einen vertieften Einblick in die Rechnungslegung und gibt wichtige Ergebnisse aus den im Berichtsjahr durchgeführten Bereichsrevisionen wieder.

Art. 31 Bereichsberichte

¹ Bereichsberichte unter dem Jahr richten sich an die Dienstabteilungen, die zuständigen Direktionen und die Finanzdirektion. Das Finanzinspektorat legt dabei allfällige Schwachstellen offen und macht Empfehlungen zu deren Behebung.

² Das Finanzinspektorat stellt den Mitgliedern der zuständigen Kommission des Grossen Stadtrates eine Kurzfassung der Bereichsberichte zu und gewährt ihnen auf ihr Begehren Einsicht in die Berichte und die Stellungnahmen gemäss Art. 33.

Art. 32 Revisionsschlussbesprechung

Das Finanzinspektorat bespricht vor Abschluss einer Prüfung und vor der schriftlichen Berichterstattung die Prüfungsergebnisse mit den Verantwortlichen der geprüften Bereiche. Dabei wird auf untergeordnete Feststellungen hingewiesen sowie Empfehlungen und Anregungen gegeben, über die nicht schriftlich berichtet wird.

Art. 33 Beanstandungen

¹ Zu jedem Bericht, der Beanstandungen oder Anträge enthält, hat die betroffene Direktion innert Monatsfrist seit Zustellung schriftlich Stellung zu nehmen. Wenn keine Einigung in Bezug auf die strittigen Punkte erzielt werden kann, ist die Finanzdirektion zu informieren. Der Stadtrat entscheidet endgültig.

² Bei Beanstandungen von erheblicher Bedeutung informiert das Finanzinspektorat umgehend die zuständige Direktion, die Finanzdirektion, den Stadtrat und die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates.

³ Stellt das Finanzinspektorat eine strafbare Handlung fest, so meldet es dies unverzüglich der zuständigen Direktion und der Finanzdirektion, welche sofort für die gebotenen Massnahmen sorgen.

Art. 34 Beizug von Fachpersonen

Wenn die Erfüllung eines Kontrollauftrages besondere Fachkenntnisse erfordert, kann das Finanzinspektorat Sachverständige beiziehen.

V. Schlussbestimmungen

Art. 35 Übergangsbestimmungen

Das Reglement über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 bleibt in Bezug auf den Finanzhaushalt anwendbar auf

- a. den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten des FHGG beschlossenen Voranschlages,
- b. den Entwurf und die Genehmigung der dazugehörenden Jahresrechnung.

Art. 36 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Reglement über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 wird aufgehoben.

Art. 37 Inkrafttreten

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

- III. 1. Das Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates der Stadt Luzern wird wie folgt geändert:

Art. 44 Bericht und Antrag

Im Bericht und Antrag begründet der Stadtrat seinen Beschlussvorschlag. Er weist dabei namentlich auf folgende Konsequenzen hin:

a.–b. (bleiben unverändert)

c. Übereinstimmung mit der Gemeindestrategie und dem Legislaturprogramm.

3. Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Art. 51a

Wird aufgehoben.

Art. 51b Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst die generellen Ziele der städtischen Politik im Rahmen der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms.

² Die Behandlung der übrigen Teile der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms richtet sich nach Art. 52.

Art. 53a

Wird aufgehoben.

Art. 68 Geschäftsprüfungskommission

¹ Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die Vorberatung

a. der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms,

b. des Budgets,

c.–g. (bleiben unverändert)

² (bleibt unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

- IV. 1. Das Personalreglement der Stadt Luzern wird wie folgt geändert

Art. 37

¹ (bleibt unverändert)

² Der Stellenplan enthält:

a. alle Stellen der Stadtverwaltung;

- b. deren Aufteilung auf die Direktionen und auf die nachgeordneten Verwaltungseinheiten;
- c. die Richtfunktionen und Lohnklassen, die jeder Stelle zugeordnet sind.

³ Unter Einhaltung des Globalbudgets kann die Dienstchefin oder der Dienstchef der Dienstabteilung innerhalb einer Aufgabe gemäss Anhang zur Finanzhaushaltsverordnung ihre bzw. seine Stellen bis zum Soll-Stellenplan besetzen sowie das zahlenmässige Verhältnis der in unterschiedlichen Funktionen beschäftigten Personen befristet anders gestalten als im Stellenplan vorgesehen.

⁴ Bis spätestens Ende Oktober muss der Stellenplan (Stand per 1. Januar des Folgejahres) zuhänden der Dienstabteilung Personal nachgeführt werden. Dabei sind Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu begründen. Auf geplante Veränderungen grösseren Ausmasses im Folgejahr ist hinzuweisen.

⁵ Die Dienstabteilung Personal und die Stellenplankommission prüfen den aktualisierten Stellenplan, insbesondere hinsichtlich Einhaltung der Bestimmungen betreffend Richtfunktionen und Einreihung. Sie leiten den aktualisierten Stellenplan an den Stadtrat zur Genehmigung weiter. Sie bringen zuhänden des Stadtrates Bemerkungen an oder beantragen Nichtgenehmigung, sofern sie die aktuelle Ausgestaltung als unzweckmässig erachten bzw. sofern ein Verstoß gegen die Bestimmungen betreffend Richtfunktionen und Einreihung vorliegt.

⁶ Der Stadtrat setzt für die Durchführung der Vorarbeiten am Stellenplan eine paritätisch besetzte Stellenplankommission unter der Leitung der Dienstabteilung Personal ein.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

- V. Die Motion 32, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion vom 10. Januar 2013: „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“, wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Die Motion 137, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 14. November 2013: „Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.
- VII. Die Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“, wird als erledigt abgeschrieben.
- VIII. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum, die Beschlüsse gemäss den Ziffern II bis IV unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 17 vom 5. Juli 2017 betreffend

Einführung HRM2

- **Neue Führungsinstrumente**
- **Revision Finanzhaushaltsrecht,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 19 Konstituierung

¹ (bleibt unverändert)

² (wird aufgehoben)

Art. 27 Planung

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst die generellen Ziele der städtischen Politik.

²⁻³ (bleiben unverändert)

Art. 34 Zeichnungsbefugnis

¹ (bleibt unverändert)

² Stellvertretend können unterzeichnen für:

- a. (bleibt unverändert)
- b. die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber: die Stellvertretung.

Art. 55 Ausstand

Der Ausstand richtet sich für die Mitglieder des Grossen Stadtrates sinngemäss nach dem Kantonsratsgesetz. Im Übrigen gelten für den Ausstand die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 57 Grundsatz

Der Finanzhaushalt der Stadt Luzern richtet sich nach den entsprechenden kantonalen Bestimmungen. Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Erhalt des Eigenkapitals.

Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

¹ Die massgebende Höhe einer Ausgabe sowie das Vorgehen bei wiederkehrenden Ausgaben richten sich nach den kantonalen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

² Bei Grundstücken sind folgende Werte massgebend:

1. bei Kauf- oder Verkaufsgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert;
2. bei Tauschgeschäften der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt, mindestens jedoch sein Katasterwert;
3. bei Baurechtsverträgen das 20-Fache des jährlichen Baurechtszinses;
4. für Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten das Entgelt für ihre Einräumung;
5. für die Belastung von gemeindeeigenen Grundstücken mit Dienstbarkeiten, Grundlasten und Konzessionen gilt der höchste der folgenden Werte: Katasterwert, Hälfte der Baukosten oder Entgelt für die Einräumung.

Art. 59–64

Werden aufgehoben.

Art. 65 Mittelbewirtschaftung

¹ Die zuständige Direktion hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² (bleibt unverändert)

³ Für Grundstücksgeschäfte finden Art. 67 bis 70 Anwendung. Davon ausgenommen sind:

- a. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, sofern die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt sind;
- b. der Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken.

⁴ (bleibt unverändert)

Art. 66 Rechnungsprüfung

¹ Die Rechnungsprüfung gemäss den kantonalen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden erfolgt durch das Finanzinspektorat. Im Rahmen dieser Aufgabe verkehrt es mit der für die Finanzen zuständigen Kommission des Grossen Stadtrates direkt und gewährt dieser Einsicht in seine Unterlagen.

² Das Finanzinspektorat übt seine Prüfungstätigkeit fachlich selbstständig und unabhängig aus.

³ (bleibt unverändert)

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;

- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über 15 Mio. Franken durch Sonderkredite;
 - 3. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 15 Mio. Franken übersteigt;
 - 4. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 15 Mio. Franken;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 5. ~~Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. 30 Mio. Franken über~~
 - Kauf und Verkauf von Grundstücken;
 - 6. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken über
 - Verkauf von von Grundstücken;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
 - 7. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristi-schen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
 - 8. Abschluss von Konzessionsverträgen bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 - 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverän-dert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 - 3. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 - 4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualver-pflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 - 5. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 - 6. Zusatzkredite;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken betreffend die Übertragung einer obligatorischen Gemeindeaufgabe an einen externen Leistungserbringer im Rahmen einer Leistungsvereinbarung;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 8. ~~Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 10 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;~~

8. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über
 - Verkauf von Grundstücken;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
 9. Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 11, 12 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Verselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 10. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
 11. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 69 Grosse Stadtrat

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
 2. Nachtragskredite;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 3. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 4. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 5. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 6. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 7. Zusatzkredite;
- c. Genehmigungsgeschäfte
 8. Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung;
 9. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;
- d. Grundstücksgeschäfte
 10. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als Fr. 750'000.– über

- Kauf und Verkauf von Grundstücken. Vorbehalten bleibt die Kompetenz des Stadtrates bzw. der für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Direktion betreffend Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen gemäss Art. 70 lit. c Ziff. 6 7 bzw. Art. 65 Abs. 3;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- e. Beteiligungsgeschäfte
11. Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften:
- bei verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen oder bei Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 - im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - bei den übrigen Gesellschaften: sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
12. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert Fr. 750'000.– übersteigt;
- f. andere Finanzgeschäfte
13. Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
14. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 70 Stadtrat

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Kreditübertragungen nach § 16 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Der Stadtrat kann diese Befugnis an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 2. nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um Fr. 750'000.– überschritten wird;
 3. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben bis Fr. 750'000.– durch Beschluss;

4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen bis zu einem Geschäftswert von 1 Mio. Franken;
5. Aufnahme und vergleichsweise Erledigung von Prozessen unter Vorbehalt von Art. 69 lit. b Ziff. 6;
- c. Grundstücksgeschäfte
 6. Beschlüsse mit einem Wert über 2 Mio. bis zu ~~10 Mio.~~ 30 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 7. Beschlüsse mit einem Wert bis zu Fr. 750'000.– über
 - Verkauf von Grundstücken;
 - Einräumung von Kaufrechten und selbstständigen und dauernden Bau-rechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten.
2. Die Änderung von Art. 19, 27, 34 und 55 sowie die geänderten Kompetenzen für den Kauf von Grundstücken (Art. 65 Abs. 3 lit. b, Art. 67 lit. c Ziff. 5, Art. 68 lit. c Ziff. 8, Art. 69 lit. d Ziff. 10, erster Punkt, und Art. 70 lit. c Ziff. 6) treten am 1. Januar 2018 in Kraft, die Änderung der übrigen Artikel tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.
3. Bei einer Annahme der GO-Änderung mit dem Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken durch die Stimmberechtigten lauten die bereinigten Artikel 65 sowie 67 bis 70 der Gemeindeordnung wie folgt:

Art. 65 Mittelbewirtschaftung

¹ Die zuständige Direktion hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² (bleibt unverändert)

³ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist. Zudem finden für Grundstücksgeschäfte die Artikel 67 bis 70 Anwendung. Davon ausgenommen sind:

- a. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, sofern die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt sind;
- b. der Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;

- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über 15 Mio. Franken durch Sonderkredite;
 - 3. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 15 Mio. Franken übersteigt;
 - 4. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 15 Mio. Franken;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 5. ~~Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. 30 Mio. Franken über~~
 - Kauf von Grundstücken;
 - 6. ~~Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken über~~
 - ~~Kauf von Grundstücken;~~
 - Tausch oder Verkauf mit Abtausch;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- d. Beteiligungsgeschäfte
 - 7. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken;
- e. andere Finanzgeschäfte
 - 8. Abschluss von Konzessionsverträgen bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses
 - 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
 - 3. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
 - 4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
 - 5. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
 - 6. Zusatzkredite;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken betreffend die Übertragung einer obligatorischen Gemeindeaufgabe an einen externen Leistungserbringer im Rahmen einer Leistungsvereinbarung;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 8. ~~Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 10 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;~~

8. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über

- Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;
- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
- Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;

d. Beteiligungsgeschäfte

9. Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 11 12 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Verselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:

- eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
- bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;

10. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken;

e. andere Finanzgeschäfte

11. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 69 *Grosser Stadtrat*

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses

1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
2. Nachtragskredite;

b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte

3. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist;
4. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–;
5. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt;
6. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken;
7. Zusatzkredite;

c. Genehmigungsgeschäfte

8. Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung;
9. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;

d. Grundstücksgeschäfte

10. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als Fr. 750'000.– über
 - Kauf von Grundstücken. Vorbehalten bleibt die Kompetenz des Stadtrates bzw. der für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Direktion betreffend Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen gemäss Art. 70 lit. c Ziff. 6 bzw. Art. 65 Abs. 3;
 - Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;
- e. Beteiligungsgeschäfte
 11. Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften:
 - bei verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen oder bei Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:
 - eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
 - bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 - im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - bei den übrigen Gesellschaften: sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 12. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert Fr. 750'000.– übersteigt;
- f. andere Finanzgeschäfte
 13. Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
 14. Abschluss von Konzessionsverträgen.

Art. 70 Stadtrat

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Kreditübertragungen nach § 16 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Der Stadtrat kann diese Befugnis an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen;

- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 - 2. nicht voraussehbare freibestimmbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um Fr. 750'000.– überschritten wird;
 - 3. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben bis Fr. 750'000.– durch Beschluss;
 - 4. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen bis zu einem Geschäftswert von 1 Mio. Franken;
 - 5. Aufnahme und vergleichsweise Erledigung von Prozessen unter Vorbehalt von Art. 69 lit. b Ziff. 6;
- c. Grundstücksgeschäfte
 - 6. Beschlüsse mit einem Wert über 2 Mio. bis zu ~~10 Mio.~~ 30 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken;
 - 7. Beschlüsse mit einem Wert bis zu Fr. 750'000.– über
 - Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken;
 - Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter;
 - Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten.

II. Es wird folgendes Reglement erlassen:

Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieses Reglement ergänzt die finanzrechtlichen Bestimmungen der kantonalen Gemeindegesetzgebung.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Reglement gilt für den Finanzhaushalt der Stadt Luzern.

Art. 3 Überprüfung der Aufgaben

Die Aufgabenüberprüfung gemäss § 15 der Kantonsverfassung wird von der Finanzdirektion im Auftrag des Stadtrates durchgeführt. Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 4 Begriffe

¹ Aufgaben werden in Leistungsgruppen und Leistungen gegliedert.

² Die Leistung ist die kleinste selbstständige Leistungs- oder Dienstleistungseinheit, die von einem Leistungsempfänger oder einer Leistungsempfängerin genutzt werden kann.

³ Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen zusammen, welche innerhalb einer Aufgabe eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden.

⁴ Die Leistungsgruppen werden entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang zu Aufgaben zusammengefasst. Eine Aufgabe wird in der Regel einer Organisationseinheit zugeordnet, und es wird eine verantwortliche Leitung für sie bestimmt.

II. Steuerung

1. Finanzpolitische Steuerung

Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich

¹ Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht.

² Wird eine der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verletzt, leitet der Stadtrat Massnahmen ein und integriert diese in das Budget sowie in den Aufgaben- und Finanzplan. Reichen die Massnahmen nicht aus, beantragt der Stadtrat für das Budgetjahr eine Erhöhung des Steuerfusses.

³ In der Aufgaben- und Finanzplanung ist der mittelfristige Ausgleich in Bezug auf die Budget- und Planjahre sinngemäss ohne Sanktionen gemäss Abs. 2 anzuwenden.

⁴ Eine Selbstfinanzierung von 100 Prozent wird langfristig angestrebt.

Art. 6 Jährliche Vorgaben

Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen.

Der Selbstfinanzierungsgrad ~~muss~~ soll in der Regel im Budget mindestens 80 Prozent betragen.

Art. 7 Finanzierungsregel

Das Verwaltungsvermögen muss durch Eigenkapital finanziert sein.

2. Aufgaben- und Finanzplan

Art. 8 Inhalt und Aufgaben

¹ Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt neben den gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vorgeschriebenen Inhalten zusätzlich pro Aufgabe

- die Ergebnisse der Leistungsgruppen,
- die Entwicklung des Stellenplans,

- Details zum Transferaufwand und -ertrag,
 - den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms.
- ² Veränderungen zum vorhergehenden Aufgaben- und Finanzplan sind zu kommentieren.

Art. 9 Politischer Leistungsauftrag

- ¹ Der politische Leistungsauftrag bezieht sich auf die gesamte Aufgabe oder einzelne Leistungsgruppen oder in Ausnahmefällen auf einzelne Leistungen.
- ² Der politische Leistungsauftrag enthält pro Aufgabe den Grundauftrag sowie die eigentlichen Vorgaben. Insbesondere wird festgelegt, wie und in welchem Umfang die Leistungserstellung und gegebenenfalls die Finanzierung für die nächste Planperiode erfolgt.
- ³ Hinsichtlich Quantität und Qualität wird festgelegt, ob diese konstant gehalten, ausgebaut oder abgebaut werden sollen.
- ⁴ Die Vorgaben bleiben in der Regel während vier Jahren unverändert. Zeigt die jährliche Analyse der aktuellen Lage Abweichungen, werden diese im Aufgaben- und Finanzplan kommentiert.
- ⁵ Die Erläuterungen je Aufgabe ermöglichen das politisch-strategische Controlling.
- ⁶ Der Grosse Stadtrat beschliesst mit dem Budget den Globalkredit sowie den politischen Leistungsauftrag.

3. Budget

Art. 10 Nachtragskredite

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat die Nachtragskreditbegehren jeweils im Juni und im Oktober. Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 11 Bewilligte Kreditüberschreitung

Budgetunterschreitungen bei Abschreibungen und Zinsen können nicht zur Kompensation von Ausgaben verwendet werden.

Art. 12 Mittelverschiebungen

- ¹ Budgetkredite dürfen nur für den vorgesehenen Zweck beansprucht werden. Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen sind möglich, soweit dadurch die Erfüllung des Leistungsauftrages hinsichtlich sämtlicher Leistungsgruppen nicht wesentlich beeinflusst wird.
- ² Durch Dritte bzw. durch äussere Umstände verursachte Einsparungen dürfen nicht für Mittelverschiebungen verwendet werden.
- ³ Die Mittelverschiebungen sind zu bewilligen und in der Jahresrechnung auszuweisen.
- ⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere.

4. Berichterstattung

Art. 13 Jahresbericht

- ¹ Der Jahresbericht beinhaltet neben den in § 17 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) festgelegten Inhalten einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.
- ² Der jährliche Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms ist im Aufgaben- und Finanzplan enthalten.

5. Controlling

Art. 14 Organisation des strategischen Controlling-Organs

Die Aufgaben des strategischen Controllings werden der Geschäftsprüfungskommission übertragen.

Art. 15 Operatives Controlling-System

Der Stadtrat legt das operative Controlling-System fest.

6. Steuerung auf Verwaltungsebene

Art. 16 Finanzdirektion

¹ Die Finanzdirektion hat die Federführung in Finanzfragen inne. Sie besitzt einen umfassenden Informationsanspruch gegenüber den Direktionen. Sie stellt dem Stadtrat Antrag zu den Grundlagen der finanziellen Führung und setzt die von Stadtrat und Grosse Stadtrat beschlossenen Strategien, Ziele und Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Fachdirektionen um.

² Sie hat insbesondere die folgenden Aufgaben:

- a. jährliche Erstellung des Aufgaben- und Finanzplanes in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei;
- b. Erstellung des Budgets;
- c. Erstellung der Jahresrechnung und Federführung für den finanziellen Teil des Jahresberichtes;
- d. Organisation und Führung des städtischen Finanz- und Rechnungswesens;
- e. Beschaffung der zur Erfüllung der Aufgaben der Stadt notwendigen Mittel;
- f. Anlage verfügbarer Mittel unter Berücksichtigung von Sicherheit, Ertrag und Liquidität;
- g. Entwicklung, Betreuung und Koordination eines aussagekräftigen Controlling-Systems;
- h. Koordination der Umsetzung und der Berichterstattung des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems;
- i. Stabsstelle für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling;
- j. Koordination der Investitionsplanung;
- k. Koordination des städtischen Beschaffungswesens;
- l. Organisation und Führung des Versicherungswesens.

Art. 17 Direktionsvorsteherin / Direktionsvorsteher

¹ Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Direktion. Sie oder er ist insbesondere zuständig für eine sachgemässe, sparsame Budgetierung und die Einhaltung der Grundsätze gemäss §§ 3 und 44 FHGG, für die Einhaltung der bewilligten Budgetkredite sowie für eine ordnungsgemässe, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung.

² Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher sorgt in ihrer oder seiner Direktion für ein stufengerechtes Risiko- und Qualitätsmanagement sowie ein internes Kontrollsystem, das auf die Risikobewirtschaftung des Stadtrates abgestimmt ist.

Art. 18 Betriebliche Steuerung

Die Organisationseinheiten erstellen pro Aufgabe eine mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsplanung basierend auf den Legislaturzielen sowie den Zielen der Aufgaben- und Finanzplanung.

Art. 19 Betrieblicher Leistungsauftrag

¹ Der Stadtrat entscheidet über Umfang und Ausgestaltung des betrieblichen Leistungsauftrages.

² Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher konkretisiert im betrieblichen Leistungsauftrag die jährlichen Vorgaben, die sich auf die Aufgabe, eine Leistungsgruppe oder einzelne Leistungen beziehen können.

Art. 20 Kommerzielle Tätigkeiten

¹ Die zuständigen Organisationseinheiten können im Rahmen ihrer Aufgaben selbstständig Verträge mit Dritten über kommerzielle Tätigkeiten innerhalb der Aufgabe abschliessen.

² Die Erfüllung des Leistungsauftrages darf durch die kommerzielle Tätigkeit nicht beeinträchtigt werden.

³ Leistungen an Dritte sind mindestens zu Vollkosten, in der Regel aber zu marktüblichen Preisen in Rechnung zu stellen.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere.

Art. 21 Qualitätsmanagement, Risikomanagement, Internes Kontrollsystem

Der Stadtrat legt das Qualitätsmanagement, das Risikomanagement und das Interne Kontrollsystem fest.

III. Rechnungslegung

Art. 22 Konsolidierte Rechnung

Die Stadt Luzern verzichtet auf eine konsolidierte Rechnung.

IV. Revision

Art. 23 Stellung des Finanzinspektorats

¹ Das Finanzinspektorat ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Luzern. Es unterstützt

- a. den Grossen Stadtrat bei der Oberaufsicht über die Stadtverwaltung,
- b. den Stadtrat, die Direktionen und die Stadtkanzlei bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit.

² Das Finanzinspektorat wird von einer in Finanzaufsichtsfragen der öffentlichen Verwaltung ausgewiesenen Fachperson gemäss dem Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren geleitet. Es ist fachlich selbstständig und unabhängig und administrativ der Stadtkanzlei zugeordnet.

Art. 24 Aufgaben des Finanzinspektorats

¹ Die Finanzaufsicht des Finanzinspektorats umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.

² Es erfüllt die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden.

³ Es prüft die Effektivität und Effizienz der Prozesse in den Dienstabteilungen.

⁴ Es kann beratend mitwirken bei Organisationsprojekten und bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Finanzhaushalt.

Art. 25 Besondere Aufträge

¹ Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Grossen Stadtrates, der Stadtrat, die Direktionen und die Stadtkanzlei können dem Finanzinspektorat besondere Prüfungsaufträge erteilen und es als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

² Das Finanzinspektorat kann Aufträge ablehnen, welche die termingerechte Abwicklung des ordentlichen Prüfprogramms gefährden. Aufträge von parlamentarischen Untersuchungskommissionen kann es nicht ablehnen.

Art. 26 Auskunftspflicht

¹ Im Rahmen seiner Aufgaben verkehrt das Finanzinspektorat mit den Direktionsleitungen und der Verwaltung direkt. Es sorgt für eine angemessene Information der Direktionsvorsteherin bzw. des Direktionsvorstehers im Rahmen der Berichterstattung gemäss Art. 28.

² Das Finanzinspektorat hat im Rahmen seiner Aufgaben uneingeschränkte Akteneinsicht. Alle städtischen Organe haben unabhängig von der Geheimhaltungspflicht die gewünschten Auskünfte zu erteilen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und das Finanzinspektorat bei der Ausübung seiner Tätigkeit zu unterstützen.

Art. 27 Revisionsgrundsätze

Das Finanzinspektorat führt seine Prüfungen nach den allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen durch.

Art. 28 Berichterstattung

Das Finanzinspektorat berichtet wie folgt:

- in einem Revisionsbericht;
- in einem Erläuterungsbericht;
- in Bereichsberichten.

Art. 29 Revisionsbericht

Das Finanzinspektorat erstattet zuhanden des Grossen Stadtrates zur Jahresrechnung und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite einen Bericht über die Rechnungsprüfung.

Art. 30 Erläuterungsbericht

¹ Der Erläuterungsbericht nimmt Bezug auf die geprüfte Jahresrechnung und enthält Ausführungen über Durchführung und Ergebnis der Abschlussprüfung.

² Der Bericht richtet sich an den Stadtrat und die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates. Er gewährt einen vertieften Einblick in die Rechnungslegung und gibt wichtige Ergebnisse aus den im Berichtsjahr durchgeführten Bereichsrevisionen wieder.

Art. 31 Bereichsberichte

¹ Bereichsberichte unter dem Jahr richten sich an die Dienstabteilungen, die zuständigen Direktionen und die Finanzdirektion. Das Finanzinspektorat legt dabei allfällige Schwachstellen offen und macht Empfehlungen zu deren Behebung.

² Das Finanzinspektorat stellt den Mitgliedern der zuständigen Kommission des Grossen Stadtrates eine Kurzfassung der Bereichsberichte zu und gewährt ihnen auf ihr Begehren Einsicht in die Berichte und die Stellungnahmen gemäss Art. 33.

Art. 32 Revisionsschlussbesprechung

Das Finanzinspektorat bespricht vor Abschluss einer Prüfung und vor der schriftlichen Berichterstattung die Prüfungsergebnisse mit den Verantwortlichen der geprüften Bereiche. Dabei wird auf untergeordnete Feststellungen hingewiesen sowie Empfehlungen und Anregungen gegeben, über die nicht schriftlich berichtet wird.

Art. 33 Beanstandungen

¹ Zu jedem Bericht, der Beanstandungen oder Anträge enthält, hat die betroffene Direktion innert Monatsfrist seit Zustellung schriftlich Stellung zu nehmen. Wenn keine Einigung in Bezug auf die strittigen Punkte erzielt werden kann, ist die Finanzdirektion zu informieren. Der Stadtrat entscheidet endgültig.

² Bei Beanstandungen von erheblicher Bedeutung informiert das Finanzinspektorat umgehend die zuständige Direktion, die Finanzdirektion, den Stadtrat und die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates.

³ Stellt das Finanzinspektorat eine strafbare Handlung fest, so meldet es dies unverzüglich der zuständigen Direktion und der Finanzdirektion, welche sofort für die gebotenen Massnahmen sorgen.

Art. 34 Beizug von Fachpersonen

Wenn die Erfüllung eines Kontrollauftrages besondere Fachkenntnisse erfordert, kann das Finanzinspektorat Sachverständige beiziehen.

V. Schlussbestimmungen

Art. 35 Übergangsbestimmungen

Das Reglement über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 bleibt in Bezug auf den Finanzhaushalt anwendbar auf

- a. den Vollzug des letzten vor Inkrafttreten des FHGG beschlossenen Voranschlages,
- b. den Entwurf und die Genehmigung der dazugehörenden Jahresrechnung.

Art. 36 *Aufhebung bisherigen Rechts*

Das Reglement über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 wird aufgehoben.

Art. 37 *Inkrafttreten*

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

- III. 1. Das Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates der Stadt Luzern wird wie folgt geändert:

Art. 44 *Bericht und Antrag*

Im Bericht und Antrag begründet der Stadtrat seinen Beschlussvorschlag. Er weist dabei namentlich auf folgende Konsequenzen hin:

a.–b. (bleiben unverändert)

c. Übereinstimmung mit der Gemeindestrategie und dem Legislaturprogramm.

3. Gemeindestrategie und Legislaturprogramm

Art. 51a

Wird aufgehoben.

Art. 51b *Gemeindestrategie und Legislaturprogramm*

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst die generellen Ziele der städtischen Politik im Rahmen der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms.

² Die Behandlung der übrigen Teile der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms richtet sich nach Art. 52.

Art. 53a

Wird aufgehoben.

Art. 68 *Geschäftsprüfungskommission*

¹ Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die Vorberatung

a. der Gemeindestrategie und des Legislaturprogramms,

b. des Budgets,

c.–g. (bleiben unverändert)

² (bleibt unverändert)

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

IV. 1. Das Personalreglement der Stadt Luzern wird wie folgt geändert

Art. 37

¹ (bleibt unverändert)

² Der Stellenplan enthält:

- a. alle Stellen der Stadtverwaltung;
- b. deren Aufteilung auf die Direktionen und auf die nachgeordneten Verwaltungseinheiten;
- c. die Richtfunktionen und Lohnklassen, die jeder Stelle zugeordnet sind.

³ Unter Einhaltung des Globalbudgets kann die Dienstchefin oder der Dienstchef der Dienstabteilung innerhalb einer Aufgabe gemäss Anhang zur Finanzhaushaltsverordnung ihre bzw. seine Stellen bis zum Soll-Stellenplan besetzen sowie das zahlenmässige Verhältnis der in unterschiedlichen Funktionen beschäftigten Personen befristet anders gestalten als im Stellenplan vorgesehen.

⁴ Bis spätestens Ende Oktober muss der Stellenplan (Stand per 1. Januar des Folgejahres) zuhanden der Dienstabteilung Personal nachgeführt werden. Dabei sind Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu begründen. Auf geplante Veränderungen grösseren Ausmasses im Folgejahr ist hinzuweisen.

⁵ Die Dienstabteilung Personal und die Stellenplankommission prüfen den aktualisierten Stellenplan, insbesondere hinsichtlich Einhaltung der Bestimmungen betreffend Richtfunktionen und Einreihung. Sie leiten den aktualisierten Stellenplan an den Stadtrat zur Genehmigung weiter. Sie bringen zuhanden des Stadtrates Bemerkungen an oder beantragen Nichtgenehmigung, sofern sie die aktuelle Ausgestaltung als unzweckmässig erachten bzw. sofern ein Verstoß gegen die Bestimmungen betreffend Richtfunktionen und Einreihung vorliegt.

⁶ Der Stadtrat setzt für die Durchführung der Vorarbeiten am Stellenplan eine paritätisch besetzte Stellenplankommission unter der Leitung der Dienstabteilung Personal ein.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

- V. Die Motion 32, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion vom 10. Januar 2013: „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“, wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Die Motion 137, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion vom 14. November 2013: „Errichtung eines Landkreditkontos für die Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.
- VII. Die Motion 44, Daniel Furrer und Dominik Durrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 25. Februar 2013: „Höhere Flexibilität beim Erwerb von Grundstücken“, wird als erledigt abgeschrieben.

- VIII. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum, die Beschlüsse gemäss den Ziffern II bis IV unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Luzern, 21. September 2017

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



András Özvegyi
Ratspräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber



Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 17/2017 Einführung HRM2: Einführung Führungsinstrumente; Revision Finanzhaushaltsrecht:

Die **Protokollbemerkung zu Kapitel 2.2.1 „Begriff“ auf Seite 44 f.** lautet:

„Der Stadtrat legt dem Grossen Stadtrat im Laufe des Jahres 2018 einen Bericht mit der Strategie für künftige Grundstückkäufe vor.“

Anhänge

- 1 Grobvergleich Kontenrahmen HRM und HRM2
- 2 Liste der Aufgaben und Leistungsgruppen
- 3 Entwurf Inhaltsverzeichnis Aufgaben- und Finanzplan AFP
- 4 Entwurf Darstellung einer Aufgabe im AFP – politischer Leistungsauftrag
- 5 Entwurf Inhaltsverzeichnis Jahresbericht und Jahresrechnung
- 6 Funktionsmatrix
- 7 Schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung
- 8 Ablauf bei Budgetüberschreitung
- 9 Einführungs- und Folgeaufwand HRM2
- 10 Glossar
- 11 Abkürzungsverzeichnis

Anhang 1: Grobvergleich Kontenrahmen HRM und HRM2²⁵

Erfolgsrechnung nach HRM2 (Laufende Rechnung nach HRM)

Kostenarten Aufwand HRM		Kostenarten Aufwand HRM2	
30	Personalaufwand	30	Personalaufwand
31	Sachaufwand	31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
32	Passivzinsen	32	Rüstungsaufwand (nur für Bund relevant)
33	Abschreibungen	33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	34	Finanzaufwand
35	Entschädigungen an Gemeinwesen	35	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen
36	Eigene Beiträge	36	Transferaufwand
37	Durchlaufende Beiträge	37	Durchlaufende Beiträge
38	Einlagen in Spezialfinanzierungen	38	Ausserordentlicher Aufwand
39	Interne Verrechnungen	39	Interne Verrechnungen

Die bisherigen Passivzinsen werden zur neuen Kostenart 34 „Finanzaufwand“, ergänzt mit realisierten Kursverlusten, Wertberichtigungen von Anlagen des Finanzvermögens und weiteren Finanzaufwendungen. Die Abschreibungen werden neu auf das Verwaltungsvermögen beschränkt. Die bisherigen Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (= Delkredere und Debitorenverluste) werden im Konto 318 „Wertberichtigungen auf Forderungen“ gebucht. Die bisherigen Kostenarten 34, 35 und 36 werden zur neuen Kostenart 36 „Transferaufwand“ zusammengefasst.

Kostenarten Ertrag HRM		Kostenarten Ertrag HRM2	
40	Steuern	40	Fiskalertrag (Steuern)
41	Regalien und Konzessionen	41	Regalien und Konzessionen
42	Vermögenserträge	42	Entgelte
43	Entgelte	43	Verschiedene Erträge
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	44	Finanzertrag
45	Rückerstattungen von Gemeinwesen	45	Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen
46	Beiträge für eigene Rechnung	46	Transferertrag
47	Durchlaufende Beiträge	47	Durchlaufende Beiträge
48	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen	48	Ausserordentlicher Ertrag
49	Interne Verrechnungen	49	Interne Verrechnungen

Analog der Aufwandseite werden die Kostenarten 44, 45 und 46 neu zur Kostenart 46 „Transferertrag“ zusammengefasst und die bisherigen Vermögenserträge zur neuen Kostenart 44

²⁵ Quelle: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (B 14 vom 22. September 2015).

„Finanzertrag“, ergänzt mit Wertberichtigungen des Finanzvermögens. In der neuen Kostenart 43 „Verschiedene Erträge“ sind zum Beispiel aktivierte Eigenleistungen und Bestandesveränderungen enthalten.

Gestuffer Erfolgsausweis gemäss Fachempfehlung Nr. 4 HRM2

Betrieblicher Aufwand

30	Personalaufwand
----	-----------------

31	Sach- und übriger Betriebsaufwand
----	-----------------------------------

33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
----	------------------------------------

35	Einlagen in Fonds/Spezialfinanzierungen
----	---

36	Transferaufwand
----	-----------------

37	Durchlaufende Beiträge
----	------------------------

Betrieblicher Ertrag

40	Fiskalertrag (Steuern)
----	------------------------

41	Regalien und Konzessionen
----	---------------------------

42	Entgelte
----	----------

43	Verschiedene Erträge
----	----------------------

45	Entnahmen aus Fonds/Spezialfinanzierungen
----	---

46	Transferertrag
----	----------------

47	Durchlaufende Beiträge
----	------------------------

Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	
--------------------------------------	--

34	Finanzaufwand
----	---------------

44	Finanzertrag
----	--------------

Ergebnis aus Finanzierung	
---------------------------	--

Operatives Ergebnis	
---------------------	--

38	Ausserordentlicher Aufwand
----	----------------------------

48	Ausserordentlicher Ertrag
----	---------------------------

Ausserordentliches Ergebnis	
-----------------------------	--

Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	
--------------------------------	--

Bilanz nach HRM2 (Bestandesrechnung HRM)

Kostenarten Aktiven HRM		Kostenarten Aktiven HRM2	
10	Finanzvermögen		Umlaufvermögen
11	Verwaltungsvermögen	10	<i>Finanzvermögen</i>
12	Vorschüsse aus Spezialfinanzierungen		Anlagevermögen
13	Bilanzfehlbetrag	10	<i>Anlagen des Finanzvermögens</i>
		14	<i>Anlagen des Verwaltungsvermögens</i>

Kostenarten Passiven HRM		Kostenarten Passiven HRM2	
20	Fremdkapital	20	Fremdkapital
22	Verpflichtungen aus Spezialfinanzierungen		<i>Kurzfristiges Fremdkapital</i>
23	Eigenkapital		<i>Langfristiges Fremdkapital</i>
		29	Eigenkapital
		290	Verpflichtungen bzw. Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen
		291	Fonds im Eigenkapital
		295	Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen
		296	Neubewertungsreserve Finanzvermögen
		298	Übriges Eigenkapital
		299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

Investitionsrechnung nach HRM2 (Laufende Rechnung nach HRM)²⁶

Kostenarten Ausgaben HRM		Kostenarten Ausgaben HRM2	
50	Sachgüter	50	Sachanlagen
		51	Investitionen auf Rechnung Dritter
52	Darlehen und Beteiligungen		
		54	Darlehen
		55	Beteiligungen und Grundkapitalien
56	Eigene Beiträge	56	Eigene Investitionsbeiträge
57	Durchlaufende Beiträge	57	Durchlaufende Investitionsbeiträge
58	Übrige zu aktivierende Ausgaben	58	Ausserordentliche Investitionen
59	Passivierungen	59	Übertrag an Bilanz

Die Investitionsrechnung umfasst die wesentlichen Anlagen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die als Verwaltungsvermögen aktiviert werden. Die Investitionsrechnung ist weiterhin ein eigener Teil der Jahresrechnung.

Dem neuen Konto „Investitionen auf Rechnung Dritter“ steht das Konto 61 „Rückerstattungen“ gegenüber, welches immer gleich hoch ist und sich somit ausgleicht. Die bisherige Kostenart 52 wird neu in die Kostenarten 54 „Darlehen“ und 55 „Beteiligungen und Grundkapitalien“ aufgeteilt. Die Kostenarten 56 bis 59 bleiben gegenüber HRM sinngemäss unverändert.

Kostenarten Einnahmen HRM		Kostenarten Einnahmen HRM2	
60	Abgang von Sachgütern	60	Übertrag von Sachanlagen in das Finanzvermögen
61	Nutzungsabgaben und Vorteilsentgelte	61	Rückerstattungen
62	Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen	62	Abgang immaterielle Anlagen
63	Rückerstattungen für Sachgüter	63	Investitionsbeiträge für eigene Beiträge
64	Rückzahlung von eigenen Beiträgen	64	Rückzahlung von Darlehen
		65	Übertragung von Beteiligungen
66	Beiträge für eigene Rechnung	66	Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
67	Durchlaufende Beiträge	67	Durchlaufende Investitionsbeiträge
68	Übernahme von Abschreibungen	68	Ausserordentliche Investitionseinnahmen
69	Aktivierungen	69	Übertrag an Bilanz

²⁶ Quelle: Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (B 14 vom 22. September 2015).

Anhang 2: Liste der Aufgaben und Leistungsgruppen

Direktion	Abteilungsnummer	Name Organisationseinheit	Aufgabe	Zuständige Kommission	Leistungsgruppe
Bildungsdirektion	101	Ombudsstelle	Ombudsstelle	GPK	Ombudsstelle
	111	Stadtkanzlei	Dienste Stadtkanzlei	GPK	Grosser Stadtrat
					Stadtrat
					Kanzlei/Stab
					Stadtarchiv
					Kommunikation
					Finanzinspektorat
Sozial- und Sicherheitsdirektion SOSID	210	Stab SOSID	Stabsleistungen SOSID	SOZKO	Dienstleistungen Stab
					Sicherheitsmanagement
	211	KESB	Kindes- und Erwachsenenschutz (Anordnung)	SOZKO	Kindes- und Erwachsenenschutz
	213	AGES	Alter und Gesundheit	SOZKO	Alter
					Gesundheit
	214	Soziale Dienste	Soziale Grundversorgung und Soziale Dienste	SOZKO	Soziale Grundversorgung
					Beratung, Begleitung, Unterstützung
	215	KJF	Kinder, Jugend, Familie	SOZKO	Kinder- und Jugendförderung
					Kinder- und Jugendschutz
					Familienberatung und -förderung
	216	BVD	Bevölkerungsdienste	SOZKO	Einwohnerdienste
					Zivilstandswesen
					Bürgerrechtswesen
					Wahlen und Abstimmungen
	217	Neue Abteilung	Quartiere, Integration und Prävention	SOZKO	Quartiere
					Integration
	290	KJU	Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg (SF)	SOZKO	Prävention
					KJU
	291	Feuerwehr	Feuerwehr (SF)	SOZKO	Feuerwehr

Direktion	Abteilungsnummer	Name Organisations-einheit	Aufgabe	Zuständige Kommission	Leistungsgruppe
Bildungs- direktion BID	310	Stab BID	Stabs- dienstleistungen BID	BIKO	Dienstleistungen Stab
					Partnerschaften und Projekte
	311	Volksschule	Volksschulbildung	BIKO	Kindergarten
					Primarschule
					Sekundarschule
					Betreuung
					Schulische Dienste
	312	Musikschule	Musikschul- bildung	BIKO	Musikunterricht für Kinder und Jugendliche
					Musikunterricht für Erwachsene
	313	Personal	Personal	GPK	Personal- management und -entwicklung
					Leistungen Personal und Rentner/innen
	315	Kultur und Sport	Kultur- und Sportförderung	BIKO	Kulturförderung Sportförderung
	320	Stadtbibliothek	Bibliothek	BIKO	Stadtbibliotheken Luzern
Umwelt- und Mobilitäts- direktion UMD	410	Stab UMD	Stabsleistungen UMD	BK	Dienstleistungen Stab
	413	Umweltschutz	Umweltschutz	BK	Umweltschutz
					Umweltberatung
	414	Tiefbauamt	Mobilität und Betrieb/ Werterhalt Infrastrukturen	BK	Öffentlicher Verkehr
					Mobilitätsplanung und Projekte
					Grünräume
					Strassen und Infrastrukturen
					Naturgefahren
	415	Stadtraum und Veranstaltungen	Nutzungen öffentlicher Raum	GPK	Bewilligungen Nutzung öffentlicher Grund
					Konzessions- erteilungen
					Märkte und Messen
	490	Parkingmeter	Parkraum (SF)	BK	Parkingmeter
	492	Kehricht- beseitigung	Abfall- bewirtschaftung (SF)	BK	Sammeldienst
					Übrige kommunale Aufgaben Abfall
	493	Siedlungs- entwässerung	Siedlungs- entwässerung (SF)	BK	Siedlungs- entwässerung

Direktion	Abteilungsnummer	Name Organisationseinheit	Aufgabe	Zuständige Kommission	Leistungsgruppe
Baudirektion BD	510	Stab BD	Stabsleistungen BD	BK	Dienstleistungen Stab
	511	Stadtplanung	Stadtplanung	BK	Raumstrategie und Wohnraumpolitik
					Gebietsentwicklung und öffentlicher Raum
					Nutzungsplanung
	512	Städtebau	Städtebau	BK	Baubewilligungsprozess
					Städtebau und Gestaltungspläne
					Denkmalpflege und Kulturgüterschutz
	514	Immobilien	Immobilienmanagement Verwaltungs- liegenschaften	BK	Portfolio- management
					Bau- und Objektmanagement
					Management Betrieb
	515	GIS	Geoinformations- dienstleistungen	BK	Geodaten- management
					Vermessung
					Netzinformation
	941	Finanzliegenschaften- Management	Immobilien- Management Finanzvermögen	GPK	Rendite- Liegenschaften
					Land und Entwicklungsareale
					Baurechte
					Grün
					Alterssiedlungen
Finanz- direktion FD	610	Stab FD	Stabsleistungen FD	GPK	Dienstleistungen Stab Wirtschaftsfragen
	611	Finanzverwaltung	Dienstleistungen Finanzen	GPK	Dienstleistungen Finanzen
	612	Steueramt	Dienstleistungen Steuern	GPK	Dienstleistungen Steuern
	613	Teilungsamt	Dienstleistungen Teilungsamt	GPK	Erbschaftsfälle, Depotstelle
					Beratung, Notariat
	614	PIT	Dienstleistungen Informatik	GPK	IT-Services
					Post, Scan, Druck
	615	Betreibungsamt	Betreibungswesen	GPK	Betreibungswesen

Direktion	Abteilungsnummer	Name Organisations-einheit	Aufgabe	Zuständige Kommission	Leistungsgruppe
Finanz-direktion FD	900	Steuern, Ressourcen- und Lastenausgleich	Steuern, Ressourcen- und Lastenausgleich	GPK	Ordentliche Steuern
					Andere Steuern
					Ressourcen- und Lastenausgleich
	940	Kapital- und Zinsendienst	Kapital- und Zinserfolg	GPK	Kapital- und Zinsendienst
	950	Verschiedene Erträge	Verschiedene Erträge	GPK	Gebühren
					Konzessionen
					übrige Erträge
	998	Investitionen	Investitionen	GPK	Investitionen nicht spezialfinanziert
TOTAL			40 Aufgaben		90 Leistungsgruppen

Anhang 3: Entwurf Inhaltsverzeichnis Aufgaben- und Finanzplan AFP

I Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan

1 Zusammenfassung

1.1 Der Stadtrat hat das Wort

1.2 Controlling über die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm 201x-202y

2 Analyse der Ausgangslage

2.1 Übersicht

2.2 Planungsgrundlagen

2.3 Chancen und Risiken

3 Übersicht über die Ergebnisse

II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern

40 Aufgabenblätter (zirka 80–120 Seiten)

III Planrechnungen

1 Erfolgsrechnung

2 Investitionsrechnung

3 Geldflussrechnung

4 Bilanz

5 Finanzkennzahlen

IV Investitionsplanung / Kreditkontrolle

V Billettsteuerabrechnung

Abrechnung Fonds Kultur und Sport

VI Anhang (Beilagen)

1 Anhang zur Planrechnung

2 Allgemeine Angaben zur Gemeinde

3 Personalbestand

4 Bericht Finanzaufsicht Gemeinden über die Abnahme des AFP des Vorjahres

5 Register (Aufgabe, Direktion, Dienstabteilung, Zuständige Kommissionen)

6 Lesehilfe für Aufgabenblatt

7 Glossar

8 Organigramm

Antrag des Stadtrates

Beschlüsse des Grossen Stadtrates

Anhang 4: Entwurf Darstellung einer Aufgabe im AFP – politischer Leistungsauftrag

Stadtplanung

511

Bezug zum Legislaturprogramm 2019–2021

Legislaturziele

Basierend auf der Umsetzungsstrategie zur Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» sind 300 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen verfügbar oder im Bau.

Legislaturziel

LZ Nr. 1

Die Bedeutung, Nutzung und Gestaltung der urbanen öffentlichen Räume sowie der naturnahen Freiräume ist mit einem gesamtstädtischen Konzept definiert.

LZ Nr. 2

Die zusammengeführte Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadtteile Luzern und Littau ist dem Kanton zur Vorprüfung eingereicht.

LZ Nr. 3

Massnahmen zu den Legislaturzielen

M5: Abschluss der städtebaulichen Entwicklungsstudie für das Gebiet Längweiher/Udelboden

Mx: Text text text...

Lagebeurteilung *(Aktuelles Umfeld, Chancen und Risiken, Schlussfolgerungen)*

Die auf den 1. Januar 2018 neu geschaffene Dienstabteilung Stadtplanung agiert in einem äusserst dynamischen Umfeld. Sie ist sowohl für die Raumstrategie, die Wohnraumpolitik und die Nutzungsplanung als auch für den öffentlichen Raum und Gebietsentwicklungen zuständig.

Die Umsetzung der Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» ist eine Herausforderung, die nur in Zusammenarbeit mit den gemeinnützigen Wohn- und Baugenossenschaften gelöst werden kann.

Die zunehmende Nutzung der Innenstadt rund um die Uhr sowie die innere Verdichtung führen zu Brennpunkten in den Bereichen Lärm, Sicherheit und zu Nutzungskonflikten. Es gilt eine klare Nutzungsstrategie für den öffentlichen Raum zu entwickeln und im Zuge der inneren Verdichtung bewusst Freiraum in den Quartieren zu schaffen.

Die Zusammenführung der beiden Bau- und Zonenordnungen Stadtteile Littau und Luzern stellt für das Ressort Nutzungsplanung eine grössere Herausforderung dar und wird in der kommenden Legislatur personelle und finanzielle Ressourcen binden.

Politischer Leistungsauftrag mit Erläuterungen

Politischer Leistungsauftrag

Damit eine soziale Durchmischung der Stadt gewährleistet bleibt, achtet der Stadtrat darauf, dass allen Bevölkerungsgruppen eine hohe Lebensqualität geboten und ein vielfältiges Wohnungsangebot zur Verfügung gestellt wird.

Zusammen mit den Wohnbaugenossenschaften unterstützt der Stadtrat die Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum. Für die qualitative Weiterentwicklung des Siedlungsgebietes, die Wahrung des öffentlichen Interesses an Grund und Boden und den haushälterischen Umgang mit den Ressourcen erarbeitet der Stadtrat räumliche Planungsinstrumente. Dabei arbeitet der Stadtrat mit dem Kanton, mit LuzernPlus, den Nachbargemeinden und den betroffenen Grundeigentümern zusammen.

Die Dienstabteilung ist zudem für die strategische Ausrichtung, Schaffung und Gestaltung des öffentlichen Raums zuständig.

Leistungsgruppen

- Raumstrategie und Wohnraumpolitik
- Gebietsentwicklung und öffentlicher Raum
- Nutzungsplanung

LG Grundlage

511.1	G
511.2	G
511.3	G

Mehrjährige Leistungsplanung

(zu den Legislaturzielen oder aus dem politischen Leistungsauftrag zur Erreichung der Leistungs-, Wirkungs- u. Wirtschaftlichkeitsziele)

Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen

[alle Zahlen in CHF 1'000]

		Zeitraum		B2019	FP2020	FP2021	FP2022
511.1 M5	Für das Gebiet Längweiher/Udelboden ist eine städtebauliche Entwicklungsstudie abgeschlossen. Die Ergebnisse sind in das Raumentwicklungskonzept sowie in die BZO eingeflossen.	2018–2020	ER IR	200 0	250 0		
511.1	Ein Raumentwicklungskonzept für das Gebiet Längweiher/Udelboden ist bis xxx vom yyy genehmigt.	2021	ER	50	150	150	
511.2	Die Testplanung linkes Seeufer ist abgeschlossen und das weitere Vorgehen geklärt.	2017–2021	ER IR	200 150	200 250	100 100	
511.2	Die Testplanung für die Neue Theaterinfrastruktur ist unter der Federführung des Zweckverbandes Grosse Kulturbetriebe bis 2019 gestartet.	2018–2019	ER	50			
511.3	Die Bebauungspläne Reussbühl Ost und West sind bis Ende 2020 vom Regierungsrat des Kantons Luzern genehmigt.	2019–2020	ER	50	50		
511.3	Der Bebauungsplan Littau West ist bis Ende 2021 vom Regierungsrat des Kantons Luzern genehmigt.	2019–2021	ER	50	50	50	

Indikatoren	Aufgabe/LG	Vorgabe Einheit	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
Indikator 1	511	bbb/Woche						
Indikator 2	511.1	xxx/Abteilung						
Indikator 3	511.2	yyy/m ²						
Indikator 4	511.2	zzz/CHF						
Indikator 5	511.3	aaa/100%-Pensum						

Statistische Grundlagen	Aufgabe/LG	Einheit	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
Fläche der urbanen öffentlichen Räume und naturnahen Freiräume	511	m ²	550'000	550'000	550'000	550'000	550'000	550'000
Neu erstellte Genossenschaftswohnungen p.a.	511.1	Whg.	20	100	80	150	100	50
Finanzliegenschaften zur Verfügung für den genossenschaftlichen Wohnungsbau	511.2	m ²	300'000	300'000	250'000	220'000	170'000	170'000
Text	511.2	m ²						
Rechtskräftige Bebauungspläne	511.2	Anz.						

Personalbestand und Entwicklung*	Stellenplan	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
öffentlich-rechtliche Stellen	580	580	580	590	590	625	650
zivilrechtliche Stellen		20	20	0	0	0	50
Σ	580	600	600	590	590	625	700

(* in % per 30.6. für Planung, per 31.12. für Rechnung)

Entwicklung der Finanzen [alle Zahlen in CHF 1'000]

Erfolgsrechnung	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
30 Personaufwand	830.0	845.0	830.1	850	888	900
31 Sachaufwand und übriger Betriebsaufwand	489.1	490.2	489.2	500	502	550
33 Abschreibungen	45.0	46.2	45.1	48	50	55
34 Finanzaufwand	150.2	160.1	150.1	160	150	160
35 Einlagen in Fonds	1.0					
36 Transferaufwand	99.0	100.2	100.1	95	100	100
39 Interne Verrechnungen	156.2	156.0	156.2	166	166	170
Aufwand	1'770.5	1'797.7	1'770.8	1'819	1'856	1'770
42 Entgelte	–95.2	–100.7	–100.4	–102	–103	–110
43 Verschiedene Erträge	–4.2	–10.1	–4.1	–9	–9	–5
44 Finanzertrag						
45 Entnahmen aus Fonds	–5.1					
46 Transferertrag						
49 Interne Verrechnungen						
Ertrag	–104.5	–110.8	–104.5	–111	–112	–115
Saldo Globalbudget	1'666.0	1'686.9	1'666.3	1'708	1'744	1'655

Vergleich mit AFP Vorjahr	R2017	B2018	FP2019	FP2020	FP2021	FP2022
Aufwand			1700	1750	1800	
Ertrag			–99	–100	–105	
Saldo Globalbudget			1'601	1'650	1'695	

Informationen zu den Leistungsgruppen

511.1 Raumstrategie und Wohnraumpolitik	R2017	B2018	B2019
Aufwand	460	467	460
Ertrag	–24	–25	–24
Saldo	436	442	436

511.2 Gebietsentwicklung und öffentlicher Raum	R2017	B2018	B2019
Aufwand	956	970	956
Ertrag	–28	–30	–28
Saldo	928	941	928

511.3 Nutzungsplanung	R2017	B2018	B2019
Aufwand	354	359	354
Ertrag	–52	–55	–52
Saldo	302	304	302

Informationen zur Erfolgsrechnung

Transferaufwand /-ertrag	LG	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
Beitrag an WEG-Aktion	511.1	24	25	25	25	25	25
Beitrag an Stiftung Landschaftsschutz	511.2	25	25	25	25	25	25
Beitrag an Regionalplanungsverband	511.2	25	25	25	20	25	25
Städteverband	511.3	25	25	25	25	25	25

Investitionsrechnung	R2017	B2018	B2019	FP2020	FP2021	FP2022
Ausgaben	700	450	450	800	400	50
Einnahmen						
Nettoinvestitionen	700	450	450	800	400	50

Kommentar

(Stichworte/Raster für die Gliederung des Kommentars; von Verantwortlichen nur auszufüllen, sofern jeweiliger Punkt für Aufgabe auch zutrifft)

- zur Umsetzung der Legislaturziele und den dazugehörigen Massnahmen
- zum Politischen Leistungsauftrag
- zu wichtigen Änderungen in den Leistungsgruppen (Umteilungen von Leistungen/Aufgaben von xxx zu Aufgabe yyy),
- zu neuen oder abgeänderten Rechtsgrundlagen
- zur mehrjährigen Leistungsplanung (Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen oder Massnahmen aus dem politischem Leistungsauftrag)
- Veränderungen in den Indikatoren oder statistischen Grundlagen)
- zum Stellenplan und dessen Entwicklung
- zur Erfolgsrechnung (Entwicklung Globalkredit, wichtigste Strukturveränderung als Begründung zu AFP Vorjahr)
- zu eingekauften Drittleistungen (Honorare, Dienstleistungen Dritter)
- zu den Transferzahlungen
- zur Investitionsrechnung

(Fliesstext, begrenzt auf maximal 500 Zeichen)

Anhang 5: Entwurf Inhaltsverzeichnis Jahresbericht und Jahresrechnung

I Jahresbericht

- 1 Information zum Jahresbericht**
- 1.1 Der Stadtrat hat das Wort
- 1.2 Gesamtüberblick zur Jahresrechnung 201x

II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern

40 Aufgabenblätter (zirka 80–120 Seiten).....

III Jahresrechnung der Stadt Luzern

- 1 Erfolgsrechnung**
- 2 Investitionsrechnung**
- 3 Geldflussrechnung**
- 4 Bilanz.....**
- 5 Finanzkennzahlen**
- 6 Anhang zur Jahresrechnung**
- 6.1 Allgemeine Informationen/Grundlagen.....
- 6.2 Erläuterungen zur Jahresrechnung
- 6.3 Herleitung des ergänzten Voranschlags
- 6.4 Kreditüberschreitungen.....
- 6.5 Finanzielle Zusicherungen
- 6.6 Eventualforderungen/-verbindlichkeiten
- 6.7 Risikomanagement
- 7 Revisionsbericht des Finanzinspektorates**

IV Details Investitionsrechnung / Sonderkreditkontrolle

V Billettsteuerabrechnung

Abrechnung Fonds Kultur und Sport.....

Abrechnung FUKA Fonds.....

Abrechnung Jugendsportfonds.....

VI Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie

VII Beilagen

- 1 Register (Aufgabe, Direktion, Dienstabteilung, Zuständige Kommissionen)**
- 2 Lesehilfe für Aufgabenblatt**
- 3 Glossar**
- 4 Organigramm**

Antrag des Stadtrates

Beschlüsse des Grossen Stadtrates

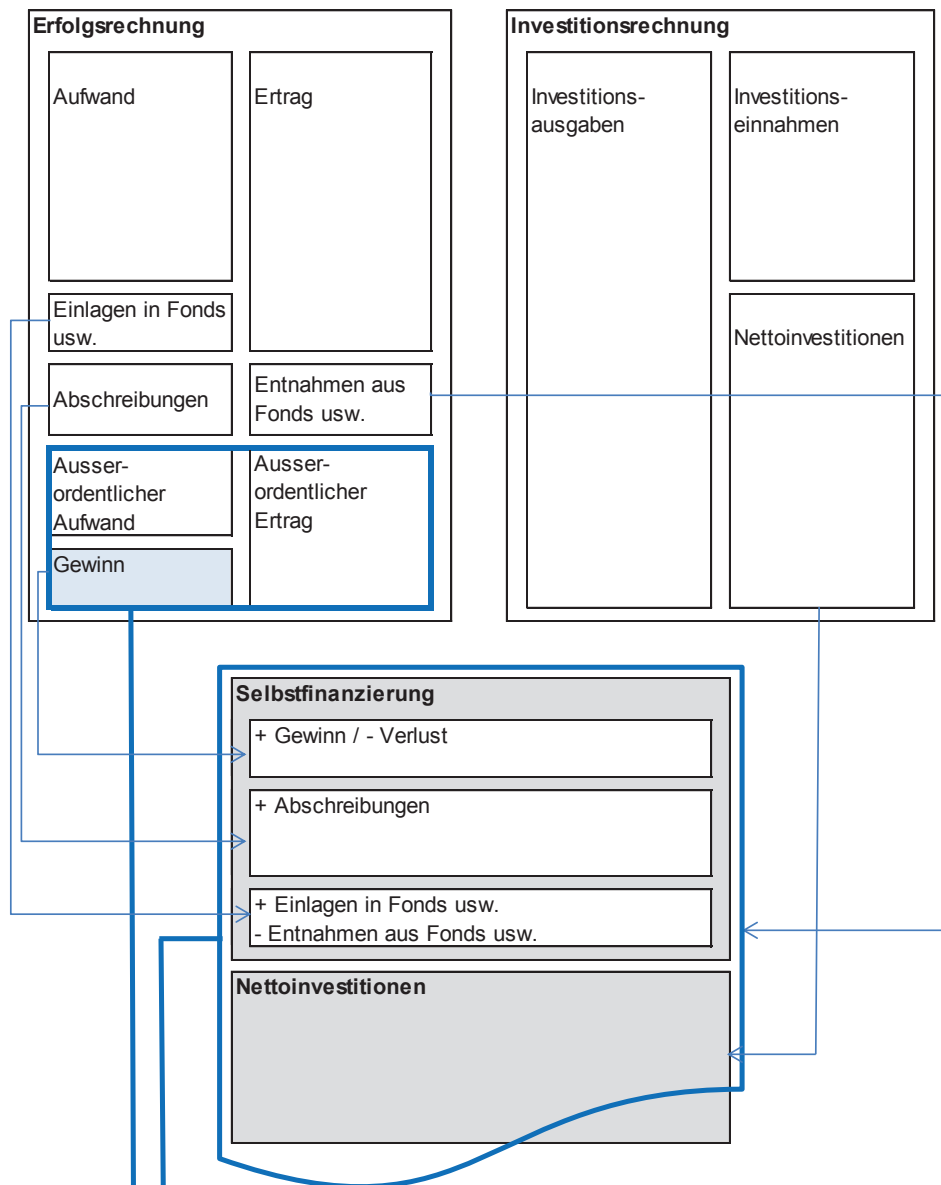
Anhang 6: Funktionsmatrix

	GRSTR	GPK	Fachkommissionen	Stadtrat	Finanzinspektorat	Stadtkanzlei	FD (Finanzverwaltung)	Direktionsvorsteher/in	Stabschef/in	VFC	Aufgabenverantwortl. (Dienstchef/in)
Politische Steuerung											
Gemeindestrategie	B	A	A	A		E	M	M	M	I	M
Legislaturprogramm mit Legislaturzielen	B	A	A	A		E	M	M	M	I	M
Aufgaben- und Finanzplan (inkl. Budget) (Federführung: Finanzverwaltung)											
I Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan 1.1 Der Stadtrat hat das Wort 1.2 Controlling über die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm (Übersetzung Legislaturziele und Massnahmen je Aufgabe, Zielerreichung)	K	A	A	B		E E	(M)				M/I
2 Analyse Ausgangslage (Übersicht, Planungsgrundlagen, Chancen und Risiken) 3 Übersicht über die Ergebnisse (Gesamtüberblick, finanzpolitische Beurteilung)	K	A	A	B		I	E E		M	M	M/I
II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern (zirka 40 Aufgaben) 1 Bezug zum Legislaturprogramm 201x - 202x 2 Politischer Leistungsauftrag mit Erläuterungen 3 Statistische Grundlagen (für Leistungserstellung/Stellenplan und -entwicklung) 4 Entwicklung Finanzen / Globalkredit Budgetjahr 5 Kommentar (jeweils für Budgetjahr und Planjahre AFP)	K B K K/B K	A	A	B A B B/A B		E/M I I I I	P(M)	E/G	E	E ¹	E
III Planrechnungen (ER, IR, GFR, Bilanz, FinkZ) IV Investitionsplanung/Kreditkontrolle V Billettsteuerabrechnung VI Anhang (Detailtabellen FiPlan, Personalbestand, Register, Lesehilfe, Glossar, Organigramm)	K	A	A	B			E		M	M	M/I
VII Antrag des Stadtrates Beschlüsse des Grossen Stadtrates Beschluss über Kenntnisnahme AFP Beschluss Bewilligung Budget Beschluss Festlegung Steuerfuss	K B B	A	A	B A A		E	E E E		M	M	M
Geschäftsbericht mit Jahresrechnung (Federführung: Finanzverwaltung)											
I Informationen zum Jahresbericht 1 Der Stadtrat hat das Wort 2 Gesamtüberblick zur Jahresrechnung (Ergebnis, finanzpolitische Würdigung)	G	A	A	B	P	M I	E		M	M	I
II Bericht zu den Aufgaben der Stadt Luzern (zirka 40 Aufgaben)	G	A	A	B	P	I	P(M)	G	E	E ¹	E
III Jahresrechnung der Stadt Luzern ER, IR, GFR, Bilanz, KZ, Anhang zur Jahresrechnung, Bericht der Revisionsstelle	G	A	A	B	P		E			M ¹	M
IV Details Investitionsrechnung/Sonderkreditkontrolle V Billettsteuerabrechnung VI Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie VII Beilagen (Register, Lesehilfe, Glossar, Organigramm)	G	A	A	B	P		E			M ¹	M/I
VIII Antrag des Stadtrates Beschlüsse des Grossen Stadtrates Genehmigung Geschäftsbericht Genehmigung Jahresrechnung und Beschluss Erfolgsverwendung	G G/B	A	A	B B/A	P		E		M	M	M
Betriebliche Steuerung (Konkretisierung politischer Leistungsauftrag)											
Betrieblicher Leistungsauftrag	I	I	I	B			(P)	G	E/M	E ¹	E
Mehrjährige Leistungsplanung, Massnahmen	I	I	I	B		(I)	(E)	G	E/M	E ¹	E
Allfällige Direktionsvorgaben	I	I	I	I		(I)	(I)	B	E/M	E ¹	E
Unterjähriges Berichtswesen											
Stufe StR, zentral / Gesamtüberblick Stadt				B			E			E ¹	E/I
Stufe Direktion, dezentral / Aufgaben				I			I	B	M	E ¹	E/I
Systeme											
Finanzbuchhaltung					S/P		E/G/M			M	
Betriebsbuchhaltung					S/P		E/G/M			(M)	
Anlagebuchhaltung					S/P		E/G/M			(M)	
Risikomanagement											
Stufe StR, zentral / Gesamtüberblick Stadt	I	I		B	S/P	M	E	M	M	E ¹	E/I
Stufe Direktion, dezentral / Aufgaben				(I)	S/P		I	G	M	E ¹	E
IKS					S/P		I	G	M	E ¹	E
Qualitätsmanagement							I	G	M	E ¹	E
Revision	I	I	I	I	E		I	I	I	M	M

A = Antragstellung, B = Beschluss, G = Genehmigung, E = Erarbeitung, I = Information, K = Kenntnisnahme
M = Mitwirkung, P = Prüfung, S = Systemprüfung, () = in zweiter Linie

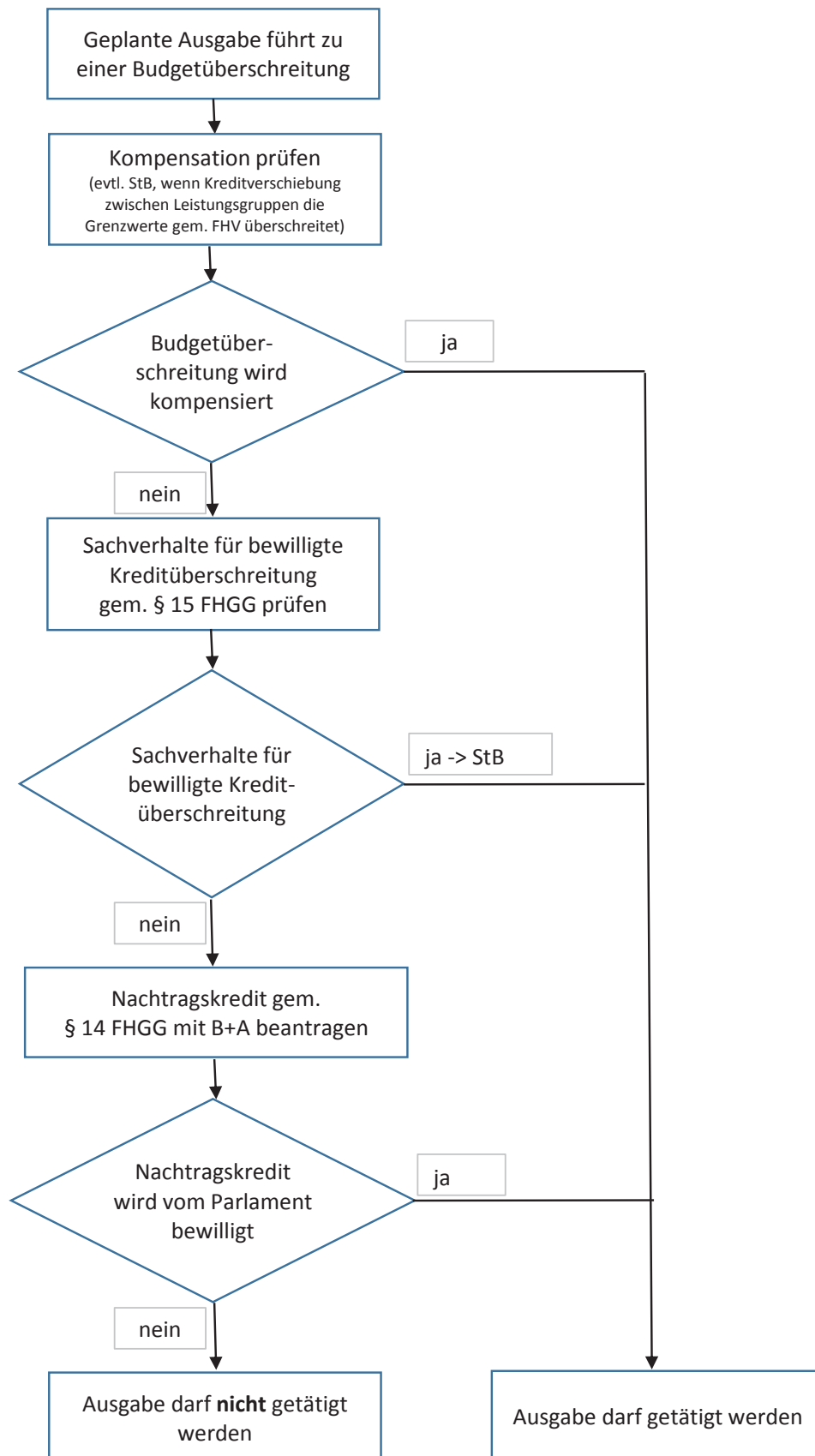
¹ Federführung in Direktion

Anhang 7: Schematische Darstellung der finanzpolitischen Steuerung



	Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich	Art. 6 Jährliche Vorgaben
Erfolgsrechnung	Das ordentliche Ergebnis (Gewinn ohne ausserordentlichen Erfolg) muss im Durchschnitt von fünf Jahren ausgeglichen sein.	Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung darf im Budget höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Steuereinheit betragen.
Selbstfinanzierung	Der Selbstfinanzierungsgrad (Nettoinvestitionen in Prozent der Selbstfinanzierung) muss im Durchschnitt von fünf Jahren mindestens 80 Prozent erreichen.	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen.

Anhang 8: Ablauf bei Budgetüberschreitung



Anhang 9: Einführungs- und Folgeaufwand FHGG

Teilbereich	Tätigkeit	Initial-aufwand	Folge-aufwand	Beurteilung/ Bemerkung
Politischer Führungskreislauf	Ausarbeitung Gemeindestrategie, Legislaturprogramm	+++	0	Der Folgeaufwand dürfte dem Aufwand der heutigen Gesamtüberarbeitung der Gesamtplanung alle vier Jahre zu Beginn einer neuen Legislatur entsprechen.
	Einführung AFP, erstes Budget mit politischen Leistungsaufträgen und Globalbudget	+++	0	Die erstmalige Erarbeitung ist sehr aufwendig: – Erarbeitung der finanzpolitischen Planungsgrundlagen für die Budgetierung und Planung – Definition der Aufgaben – Ausformulierung der politischen Leistungsaufträge – Erstmalige Justierung Nettokredite der Globalbudgets – Anpassung des Finanzinformationssystems und des Berichtswesens
	Ausbau Berichterstattung Beteiligungsstrategie im Geschäftsbericht	+	0	Der Ausbau der Berichterstattung über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie im Geschäftsbericht dürfte zu keinem Mehraufwand gegenüber heute führen.
	Beitragscontrolling	0	0	Die Anpassung umfasst primär die Anpassung der bestehenden Leistungsvereinbarungen. Dies erfolgt bereits heute laufend bei Erneuerung/Ablauf der Vereinbarungen.
	Strategisches Controlling	+	0	Das strategische Controlling im politischen Führungskreislauf (Gemeindestrategie, Legislaturziele, Massnahmen) sollte im Folgebetrieb ohne zusätzliche Ressourcen bewältigbar sein.
Betriebliche Steuerung	Betrieblicher Leistungsauftrag	++	+	Der erstmalige Aufwand für die Erarbeitung der betrieblichen Leistungsaufträge ist hoch. Im Folgebetrieb ist von einem geringen Mehraufwand auszugehen.
	Controlling im betrieblichen Führungskreislauf Steuerung im Globalbudget	++	+	Das zentrale und dezentrale Controlling (Auswertungen, Berichterstattung, Prozesse) ist anzupassen. Im Folgebetrieb ist mit Mehraufwand im Vergleich zum heutigen Controlling auszugehen.

	Einführung Qualitätsmanagement	0	0	Der politische Führungskreislauf in der Stadt Luzern ab 2019 dürfte den neuen gesetzlichen Anforderungen bereits entsprechen (Annahme: keine Zertifizierung, Ausgestaltung in Stadt Luzern/zentrale Vorgaben noch offen).
	Einführung Risikomanagement	+	+(+)	Konkrete Ausgestaltung in der Stadt Luzern noch offen. Zumindest eine jährliche, zentrale Beurteilung der wichtigsten Risiken ist erforderlich.
	Einführung Internes Kontrollsystem IKS	++	0	Die erstmalige Erhebung aller finanzrelevanten Prozesse und der Schlüsselrisiken ist mit zusätzlichem Aufwand verbunden.
Ausgaben	Ausgabenbewilligung	+	0	Antrags- und Beschlussform jeder Ausgabe sind anzupassen, die Ausgabenkompetenzen sowie die internen Vorschriften (Form, Prozess) sind zu definieren.
Kreditrecht	Nachtragskredite	+	+	Information und Schulung (Politik, Stadtrat, Verwaltung) im Umgang mit dem neuen Kreditrecht. Aufwand für die unterjährige Beurteilung der Nachtragskredite (zwei Termine).
Rechnungslegung	Aufwertung Verwaltungsvermögen Neubewertung Finanzvermögen	++	0	Bei der Aufwertung des Verwaltungsvermögens kann auf die Restwerte der Kostenrechnung zurückgegriffen werden. Die Neubewertung des Finanzvermögens (Beteiligungen, Liegenschaften) verursacht einen hohen einmaligen Initialaufwand. Die Bewertung erfolgt mit den bestehenden Ressourcen und nur in Ausnahmefällen mit neuen externen Gutachten/Schätzungen. Liegenschaften des Finanzvermögens sind alle vier Jahre neu zu bewerten.
	Restatement 1 und 2	+	0	Vgl. Kapitel 2.3.2 Aufwand einmalig

	Anpassung Kontenrahmen, Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung Finanzinformationssystem, Auswertungen	++	0	
	Kostenrechnung	++	++	Pro Aufgabe ist eine Kostenrechnung einzuführen. Offen ist, ob für den Folgebetrieb zusätzliche personelle Ressourcen benötigt werden.
	Erster Rechnungsabschluss nach HRM2 (2019)	++	0	
Anpassung Rechtsgrundlagen	Änderung GO	+	0	
	Totalrevision Finanzhaushaltsreglement und -verordnung	++	0	Materielle und formelle Totalrevision mit entsprechendem Initialaufwand.
Schulung Information Kommunikation	– Bevölkerung – Politik – Verwaltung – Medien	++	0	Absolvierung der kantonalen Schulungsmodule und Schulung/Information von Politik und Verwaltung: – Führen mit den neuen Instrumenten und Globalbudget – Neue Rechnungslegungsvorschriften und Regeln der finanzpolitischen Steuerung.

Legende:

- weniger Aufwand
- 0 kein zusätzlicher Aufwand
- + geringer zusätzlicher Aufwand
- ++ zusätzlicher Aufwand
- +++ erheblicher zusätzlicher Aufwand

Anhang 10: Glossar

Abschreibungen	Abschreibungen erfassen den Wertverzehr von Anlagegütern, die nicht innerhalb einer Rechnungsperiode verbraucht werden. Die Abschreibungsursache kann technischer (Verschleiss durch Gebrauch), wirtschaftlicher (Marktveränderung) oder auch zeitlicher Natur (Fristablauf bei Lizenzen, Konzessionen u. Ä.) sein. Im FHGG werden Anlagen des Verwaltungsvermögens je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Bei Anlagen des Finanzvermögens gibt es periodisch Verkehrswertanpassungen.
Aktive Rechnungsabgrenzung	Aktive Rechnungsabgrenzungen sind Rechnungsabgrenzungen, bei denen ein Auseinanderliegen von Wertzuwachs bzw. -verzehr und Zahlung besteht. Dies kann entweder bei Zahlungen der Fall sein, welche noch nicht eingetroffen sind, aber noch zum alten Rechnungsjahr gehören (antizipative Aktiva), oder bei Zahlungen, welche im Voraus geleistet wurden (transitorische Aktiva im engeren Sinne).
Aktiven	In der Sprache der Finanzbuchhaltung wird das Vermögen als Aktiven bezeichnet. Die Aktiven befinden sich auf der linken Seite der Bilanz. Die Reihenfolge der Aktiven entspricht in der Regel der Liquidierbarkeit. Sie sind unterteilt in Umlauf- und Anlagevermögen. Das Anlagevermögen wiederum ist unterteilt in Finanz- und Verwaltungsvermögen.
Aktivierung	Die Aktivierung bezeichnet generell das Einsetzen einer Position für einen Vermögensgegenstand auf der Aktivseite der Bilanz. Insbesondere bedeutet die Aktivierung von Investitionsausgaben die Einstellung dieser Ausgaben auf die Aktivseite der Bilanz.
Aktivierungsgrenze	Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab welchem eine Anlage aktiviert werden muss. Für Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gilt eine Aktivierungsgrenze von Fr. 50'000.–.
Anhang	Als Anhang bezeichnet man grundsätzlich zusätzliches Material oder Dokumente, die einem Hauptdokument beigelegt werden. In der Rechnungslegung ist der Anhang neben Bilanz- und Erfolgsrechnung ein Teil der Jahresrechnung. Er enthält meist zusätzliche Informationen zu den Rechnungen, welche in den Hauptrechnungen noch nicht offengelegt worden sind.
Anlage	Anlagen sind von den Ausgaben zu unterscheiden. Eine Anlage ist ein Finanzvorfall, dem ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht und der bloss zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens führt, ohne dessen Höhe zu verändern. Darlehen, Grundstücke oder der Erwerb von Beteiligungen können demzufolge sowohl Ausgaben als auch Anlagen sein. Sie werden dementsprechend dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeteilt. Zahlungen zur Tilgung von Schulden sind keine Ausgaben.

Anlagebuchhaltung	Die Anlagebuchhaltung stellt eine Subbuchhaltung des Anlagevermögens dar. Erfasst werden die Vermögenswerte (inkl. Darlehen und Beteiligungen), die über mehrere Jahre genutzt werden (Anlagegüter). Sie gibt Auskunft über die Zusammensetzung der entsprechenden Positionen in der Bilanz (z. B. Anschaffungswert, Veränderungen aus Neubewertungen, Abschreibungen, Zugänge, Abgänge, Anlagerestwert, verbleibende Abschreibungsdauer). Die Anlagebuchhaltung dient zur Ermittlung der Abschreibungen sowie der kalkulatorischen Kosten in der Kostenrechnung (Zinsen).
Anlagekategorie	Die Anlagekategorien bezeichnen die möglichen Arten von Anlagegütern. Die Abschreibungssätze (siehe Abschreibung) unterscheiden sich je nach Anlagekategorie.
Anlagespiegel	Der Anlagespiegel befindet sich im Anhang zur Bilanz. Er informiert über die Wertentwicklung der einzelnen Bilanzpositionen des Anlagevermögens.
Anlagevermögen	Das Anlagevermögen zeichnet sich durch die Nutzung der Vermögensgüter über mehrere Jahre aus im Gegensatz zur direkten Nutzung des Umlaufvermögens. Das Anlagevermögen umfasst sowohl Positionen des Finanz- wie auch des Verwaltungsvermögens.
Aufgabe	Zusammenfassung von Leistungsgruppen und Leistungen entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang. Eine Aufgabe wird in der Regel einer Organisationseinheit zugeordnet, und es wird eine verantwortliche Leitung für sie bestimmt. Pro Aufgabe werden ein Globalbudget mit politischem Leistungsauftrag sowie allenfalls ein Investitionskredit bewilligt.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	Der AFP zeigt die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in drei weiteren Planjahren. Er ersetzt die bisherigen Dokumente Voranschlag und Kapitel 4 Aufgabenplanung und Kapitel 6 Finanzplanung der Gesamtplanung.
Aufwand	In der Buchhaltung erfasster Wertverzehr (Ausgaben und buchmässige Aufwendungen wie Abschreibungen und zeitliche Abgrenzungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Aufwertungsreserve	Das Konto „Aufwertungsreserve“ (295) dient im Fall der Bewertung nach dem „True and Fair View“-Prinzip und bei einem überhöhten Stand der Reserven nach Neubewertung dazu, in den Folgejahren die – allfällig überhöhten – Abschreibungen erfolgsneutral darüber zu verbuchen, sodass diese Abschreibungen in den Folgejahren nicht erfolgswirksam sind bzw. den Steuerfuss nicht unverhältnismässig belasten.
Ausgaben	Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgaben bedürfen einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung.

Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag	Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen. Ausserordentlicher Aufwand/Ertrag gelten als wesentlich, wenn sie höher als 0,5 Prozent der Summe sind, die sich aus dem für das laufende Jahr budgetierten Ertrag der Gemeindesteuern und des jährlichen Ressourcenausgleichs gemäss dem Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 ergibt.
Bestandesrechnung	Die Bestandesrechnung wird neu Bilanz genannt.
Beteiligung	Als Beteiligung gilt im FHGG nicht nur eine rechtlich selbstständige Organisation, an die eine kommunale Aufgabe übertragen wurde und an der die Gemeinde finanziell beteiligt ist. Eine Organisation gilt vielmehr auch dann als Beteiligung, wenn die Gemeinde personell Einfluss hat, sei es über die Wahl des strategischen Leitungsorgans oder durch den Einsitz im strategischen Leitungsorgan.
Beteiligungsspiegel	Der Beteiligungsspiegel zeigt alle kapitalmässigen Beteiligungen sowie diejenigen Unternehmen auf, welche das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst. Er ist Teil des Anhangs zur Jahresrechnung.
Bewertungsgrundsätze	Bewertungsgrundsätze sind die Grundsätze, nach denen in der Rechnungslegung Bilanzpositionen bewertet werden. Im FHGG werden die Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der ordentlichen Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.
Bilanz	Die Bilanz ist die Aufstellung der Herkunft und der Verwendung des Kapitals. Auf der linken Seite sind die Vermögenswerte aufgeführt (Verwendung), auf der rechten Seite das Fremdkapital und das Eigenkapital (Herkunft). Die Bilanz wurde bisher Bestandesrechnung genannt.
Bild der Zukunft (Gemeindestrategie)	Arbeitstitel zur Erarbeitung der neuen Gemeindestrategie. Bild und Strategiefelder bilden zusammen die eigentliche Strategie. Der bisher im Gemeindegesetz und im Rahmen der Gesamtplanung verwendete Begriff „Vision“ wurde im Vernehmlassungsprozess zum FHGG in „Gemeindestrategie“ übersetzt.
Bruttodarstellung	Aktiven und Passiven sowie Aufwand und Ertrag sind getrennt voneinander auszuweisen (Verrechnungsverbot).
Budget	Das Budget ist die zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten finanziellen Vorgänge des Gemeinwesens für ein Jahr. Im Gemeindegesetz wurde für das Budget bisher der Begriff „Voranschlag“ verwendet. Neu ist das Budget Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans.
Budgetkredit	Mit dem Budgetkredit ermächtigt der Grosse Stadtrat den Stadtrat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgesetzten Betrag zu belasten.

Controlling	Controlling wird als Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung definiert. Controlling umfasst Tätigkeiten sowohl auf der strategischen wie auch auf der betrieblichen (operativen) Ebene. Strategisches Controlling: Das strategische Controlling umfasst Planung, Entscheidung, Kontrolle und Steuerung des politischen Führungskreislaufes. Operatives Controlling: Das operative Controlling umfasst die unterjährige Steuerung im betrieblichen Führungskreislauf (Zielfestlegung, Planung und Umsetzung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung).
Durchlaufende Beiträge	Durchlaufende Beiträge sind Beiträge, die die Gemeinde von anderen Gemeinwesen (in erster Linie Bund und Kanton) erhält und an Dritte weitergeben muss. Sie sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
Eigenkapital	Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist das Eigenkapital derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).
Eigenkapitalnachweis	Der Eigenkapitalnachweis ist eine Rechnung, in der die Ursachen der Veränderungen in einzelnen Bestandteilen des Eigenkapitals (Reserven, Fonds, Eigenkapital im engeren Sinne) aufgezeigt werden. Er ist im FHGG neu Bestandteil der Jahresrechnung.
Einnahmen	Einnahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder die als Zahlung eines Dritten oder als interne Abgeltung in Bezug auf das Verwaltungsvermögen erfolgen.
Erfolgsrechnung	Die Erfolgsrechnung stellt die Aufwendungen den Erträgen gegenüber. Durch die Saldierung aller Erträge und Aufwendungen wird so der Erfolg einer Periode ermittelt (Zeitraumbetrachtung). Die Erfolgsrechnung wurde bisher Laufende Rechnung genannt.
Ertrag	In der Buchhaltung erfasster Wertzuwachs (Einnahmen und buchmässige Erträge wie Rechnungsabgrenzungen für noch nicht fakturierte Leistungen). Begriff der Erfolgsrechnung.
Eventualforderung	Eine mögliche Forderung, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert, jedoch durch ein künftiges, nicht beeinflussbares Ereignis noch bestätigt werden muss. (Beispiele: Rechtsstreit, Regressnahme, bedingt rückzahlbare Darlehen, bei denen die Rückzahlung nicht wahrscheinlich ist und die deshalb im Aufwand verbucht wurden.)

Eventualverpflichtungen	Eine gegenwärtige Verpflichtung, die auf vergangenen Ereignissen beruht, jedoch nicht als Rückstellung erfasst wird, weil der Abfluss von Ressourcen nicht wahrscheinlich ist (<50 Prozent) oder die Höhe der Verpflichtung nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden kann (was z. B. bei einem hängigen Prozess gegen das Gemeinwesen der Fall sein kann), oder eine mögliche Verpflichtung, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert, jedoch durch ein künftiges, nicht beeinflussbares Ereignis noch bestätigt werden muss (z. B. eine gewährte Bürgschaft).
Finanzierungstätigkeit	Die Finanzierungstätigkeit bezeichnet die Bemühungen der öffentlichen Körperschaft um eine angemessene Finanzierung über externe Kapitalgeber (z. B. Banken). Daher hilft der Cash-flow aus Finanzierungstätigkeit, die zukünftigen Ansprüche von Kapitalgebern abschätzen zu können.
Finanzstatistik	Die Finanzstatistik ist eine Synthesestatistik und stellt die Ausweise der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage öffentlicher Haushalte (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen) sowie die Struktur ihrer Ausgaben nach der funktionalen Gliederung auf eine vergleichbare Grundlage. Davon abgeleitet werden gesamtwirtschaftliche Kennziffern wie die Staats-, die Defizit-, die Fiskal- und die Schuldenquote des Staates.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die nicht unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.
Fonds	Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Die Schaffung von Fonds bedarf grundsätzlich einer rechtlichen Grundlage. Fonds sind Teil des Fremdkapitals bei klaren Aufgaben-, Projekt- oder Zahlungsverpflichtungen gegenüber Dritten, bei welchem keine wesentliche eigene Entscheidungskompetenz existiert. Fonds im Fremdkapital werden beispielsweise aufgrund von Vorgaben des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts für einen vorgegebenen Zweck gebildet (z. B. Abgeltung für fehlenden Zivilschutzraum). Fonds des eigenen und des übergeordneten Rechts werden dem Eigenkapital zugeordnet, sofern dem Gemeinwesen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt (Erhebung von Gebühren, Verwendung der Mittel, z. B. Fonds Kultur und Sport oder FUKA-Fonds).
Fremdkapital	Das Fremdkapital beinhaltet sämtliche Schulden eines Unternehmens oder Gemeinwesens gegenüber Dritten. Es wird in kurz- und langfristiges Fremdkapital gegliedert.
Funktionale Gliederung	Gliederung nach Funktionen, z. B. 0 allg. Verwaltung bis 9 Finanzen und Steuern

Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit	Der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ist der Saldo aus finanzwirksamen Erträgen und finanzwirksamen Aufwendungen, welche sich aus der betrieblichen Tätigkeit ergeben. Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit ein Indikator dafür, wie gut es gelungen ist, Zahlungsmittelüberschüsse zu erwirtschaften. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit	Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit ist der Saldo aus Finanzeinnahmen (z. B. Dividenden, Zinserträge usw.) und Finanzausgaben (Zinsaufwand, Darlehenstilgung usw.). Für öffentliche Gemeinwesen ist der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit eine Kennzahl, die hilft, zukünftige Ansprüche von Kapitalgebern gegenüber dem öffentlichen Gemeinwesen abzuschätzen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldfluss aus Investitionstätigkeit	Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit ist der Saldo aus Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben, bereinigt um nicht kassawirksame Posten. Bei öffentlichen Gemeinwesen ist dieser Saldo meist negativ, da die öffentlichen Investitionen nicht durch Investitionseinnahmen gedeckt sind. Die Kennzahl gibt an, wie viele Aufwände für Ressourcen getätigt werden, welche künftige Erträge und Geldflüsse generieren sollen. Der Geldfluss wird in der Geldflussrechnung (Bestandteil der Jahresrechnung) aufgezeigt.
Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode. Sie ist nach betrieblicher Tätigkeit, Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit unterteilt.
Gemeindestrategie	Für die langfristige Planung (zirka zehn Jahre) erstellt die Gemeinde eine Gemeindestrategie. Das Dokument wird einmal pro Legislatur (alle vier Jahre) vom Stadtrat überarbeitet und dem Grossen Stadtrat in der ersten Legislaturhälfte zum Beschluss vorgelegt. In der Wahl der Struktur der Gemeindestrategie ist die Gemeinde frei.
Gesamtplanung	Heutiges strategisches Führungsinstrument der Stadt Luzern, welches jährlich erstellt wird und auch die Finanzplanung enthält. Wird durch Gemeindestrategie, Legislaturprogramm und AFP ersetzt.
Globalbudget	Im Rahmen des FHGG gilt als Globalbudget der Erfolgsrechnung der Saldo zwischen Aufwand und Ertrag je Aufgabe. Die Aufteilung der Mittel liegt in der Kompetenz der entsprechenden Verwaltungseinheit.

HRM	Abkürzung für Harmonisiertes Rechnungsmodell. Im Januar 2008 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren das Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) publiziert.
Indikator und Vorgabe	Indikatoren sind steuerbare Grössen und dienen als Hilfsmittel zur Überprüfung der politischen Leistungsaufträge. Sie zeigen an, wie eine Leistung erfüllt wird. Bei der Haushaltsführung mit Globalbudgets dient die Festlegung von Indikatoren dazu, nach Erfüllung einer Leistung eine sinnvolle Aussage zur Zielerreichung machen zu können. Indikatoren dienen der Information und um Fehlerquellen in der Planung oder Leistungserstellung aufzuspüren. Sie dienen der Verbesserung der Effektivität der einsetzbaren Ressourcen. Der Grosse Stadtrat beschliesst mit dem Budget pro Aufgabe den politischen Leistungsauftrag sowie den Nettokredit.
Institutionelle Gliederung	Gliederung nach Organisationseinheiten Stadt Luzern: Direktionen, Dienstabteilungen, Bereiche/Ressorts
Interne Verrechnungen	Kosten und Erlöse zwischen den Aufgaben werden über die interne Verrechnung getätigt. Als Basis für die Verrechnung kann eine Leistungsvereinbarung zwischen Leistungserbringerin und Leistungsempfängerin dienen. Die Buchung muss über die Kostenart des Erbringers mit 49xx und des Empfängers mit 39xx erfolgen. Interne Verrechnungen sind ergebnisneutral und werden als Zusatzinformation zur Erfolgsrechnung aufgeführt.
Internes Kontrollsystem (IKS)	Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen, um das Vermögen der Gemeinde zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und um die ordnungsgemässe Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das interne Kontrollsystem ist Bestandteil des Risikomanagements.
Investitionsausgaben	Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer, die aktiviert werden, insbesondere Sachinvestitionen und Investitionsbeiträge, ferner Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.
Investitionsbeiträge	Investitionsbeiträge sind definiert als geldwerte Leistungen, mit denen beim Empfänger der Beiträge dauerhafte Vermögenswerte mit Investitionscharakter begründet werden.
Investitionseinnahmen	Einnahmen aus der Veräusserung von Sachanlagen und Rückerstattungen von Investitionsbeiträgen, eingehende Investitionsbeiträge, Rückzahlungen von Darlehen des Verwaltungsvermögens und Rückzahlungen oder Verkäufe von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.

Investitionsrechnung	Element der Jahresrechnung, in dem die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenübergestellt werden.
Jahresbericht	Rechenschaftsbericht des Stadtrates an das Parlament oder die Stimmberechtigten über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und die Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr. Der Jahresbericht enthält den Bericht zu den Aufgaben und die Umsetzung der Massnahmen zu den Legislaturzielen.
Jahresrechnung	Die Jahresrechnung besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, dem Eigenkapitalnachweis, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Sie umfasst den Finanzhaushalt der Gemeinde.
Kalkulatorische Zinsen	Kalkulatorische Zinsen stellen die Kosten des durchschnittlichen betriebsnotwendigen Anlagevermögens eines Jahres dar, welches in das Verwaltungsvermögen investiert wurde. Die Verbuchung dient dem Ausweis der Vollkosten, welche eine Leistung verursacht.
Kapitaldienstanteil	Mass für die Belastung des Haushalts durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (= Kapitaldienst) belastet ist.
Kostenartenrechnung	Dient als Ausgangspunkt der Kostenrechnung und der Erfassung und Gliederung aller im Laufe der jeweiligen Abrechnungsperiode anfallenden Kosten und Erlöse. Sie entspricht den Sachgruppen der Erfolgsrechnung.
Kostenrechnung	Die Kostenrechnung hat zum Ziel, die Kosten und die Erlöse der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand (Brutto- und Nettokosten) möglichst vollständig und systematisch geordnet abzubilden. Sie dient der Ermittlung der Kosten und Erlöse der Aufgaben und bildet die funktionale Gliederung ab. Weiter dient sie als internes Führungsinstrument. Sie umfasst Primärkosten und Primärerlöse sowie Umlagen und Verrechnungen nach dem Verursacherprinzip und besteht aus den folgenden Teilrechnungen: a. Kostenartenrechnung b. Kostenstellenrechnung c. Kostenträgerrechnung Die Leistungen sind in Kostenträgern abzubilden.
Kostenstellenrechnung	Eine Kostenstelle stellt einen abgegrenzten organisatorischen Betriebs- und Verantwortungsbereich dar, welcher kostenrechnerisch selbstständig abgerechnet wird. Der Kostenstellenrechnung werden Gemeinkosten und Erlöse zugeteilt, welche für die Kostenträgerrechnung indirekte Kosten und Erlöse darstellen. Die indirekten Kosten und Erlöse sind vollständig auf die Kostenträger zu übertragen.
Kostenträgerrechnung	Ist der dritte Bestandteil der Kostenrechnung und hat die Aufgabe, den Kostenträgern (Leistungen) die durch sie verursachten Kosten zuzurechnen. Direkte und indirekte Kosten werden zur Ermittlung der Vollkosten auf die erbrachten Leistungen verteilt.

Kreditüberschreitung, bewilligte	Die bewilligte Kreditüberschreitung bezeichnet eine unter gewissen Bedingungen erlaubte Überschreitung des Budgetkredites durch den Stadtrat.
Kreditübertragung	Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht wie geplant abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel mit Kreditübertragungen auf die neue Rechnung übertragen werden.
Legislaturprogramm/ Legislaturziele	Für die mittelfristige Planung (vier Jahre) wird das Legislaturprogramm erstellt. Im Legislaturprogramm hält der Stadtrat die Legislaturziele fest. Das Dokument wird einmal pro Legislatur überarbeitet, sinnvollerweise zu Beginn der Legislatur. Die Struktur orientiert sich an den Aufgaben aus dem Aufgaben- und Finanzplan und nimmt Bezug auf die Gemeindestrategie. Die Zielerreichung wird jährlich im Planungsprozess geprüft und im nächsten AFP rapportiert. Das Legislaturprogramm wird dem Grossen Stadtrat in der ersten Legislaturhälfte zur Beschluss vorgelegt.
Leistung	Eine Leistung ist die kleinste selbstständige Leistungs- oder Dienstleistungseinheit, die von einem Leistungsempfänger oder einer Leistungsempfängerin genutzt werden kann. Die Ergebnisse der Leistungen werden mit der Kostenrechnung hergeleitet (siehe Kostenträgerrechnung).
Leistungsauftrag (politischer, betrieblicher)	Politischer Leistungsauftrag: Auftrag, den das Parlament einer Aufgabe zuordnet und dessen Erfüllung es mit der Bereitstellung eines Globalbudgets finanziert. Die politischen Leistungsaufträge sind Teil des Aufgaben- und Finanzplans. Betrieblicher Leistungsauftrag: Die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher gibt ihren oder seinen nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Rahmen der rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Sie bzw. er legt darin auch die Art und Weise der Auftragserfüllung fest.
Leistungsgruppe	Eine Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen zusammen, welche innerhalb einer Aufgabe eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden. Leistungen und Leistungsgruppen werden zu Aufgaben zusammengefasst. Je nach Bedürfnis werden Zahlen nicht nur für die Aufgaben, sondern zusätzlich weiter detailliert für Leistungsgruppen innerhalb einer Aufgabe ausgewiesen. In der Aufgabe Bildung können z. B. folgende Leistungsgruppen gebildet werden: Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule usw.

Leistungsvereinbarung	Analog zu Leistungsaufträgen innerhalb der Verwaltung werden für Leistungen, die ausserhalb der Verwaltung erbracht werden, Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Eine Leistungsvereinbarung regelt insbesondere die zu erfüllende Aufgabe, die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung, die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgets durch die Stimmberechtigten oder das Parlament sowie die Berichterstattung über die Leistungserbringung.
Lineare Abschreibungsmethode	Bei der linearen Abschreibungsmethode wird jedes Jahr derselbe absolute Betrag abgeschrieben. Der Abschreibungsprozentsatz wird auf dem ursprünglichen Anlagewert und der Nutzungsdauer erhoben.
Liquiditätsunwirksam	Liquiditätsunwirksam ist jede Buchung, welche sich nicht auf den Fonds (Mittelgesamtheit) „Geld“ auswirkt, z. B. ein Buchgewinn oder Abschreibungen.
Liquiditätswirksam	Liquiditätswirksam ist jede Buchung, welche sich auf den Fonds „Geld“ auswirkt, z. B. die Bezahlung einer Rechnung oder die Einzahlung von Steuern oder Gebühren.
Mehrjährige Leistungsplanung	Instrument des betrieblichen Führungskreislaufes. Umfasst in der Regel vier Jahre und enthält Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele aus dem politischen Leistungsauftrag oder aus Projekten und politischen Vorstössen.
Nachtragskredite	Reichen die für ein Vorhaben geplanten Mittel im Budget nicht aus oder wurden sie im Budget noch gar nicht eingerechnet, ist beim Grosse Stadtrat ein Nachtragskredit einzuholen. Der Nachtragskredit erhöht den jeweiligen Budgetkredit. Liegen besondere Umstände (zwingende Leistungspflicht, Dringlichkeit aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse) für den Mehraufwand vor, so kann von der Einholung eines Nachtragskredites abgesehen werden. In diesen Fällen genügt die Einholung der Bewilligung für eine Kreditüberschreitung beim Stadtrat (vgl. bewilligte Kreditüberschreitung).
Nettoinvestitionen	Saldo zwischen Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben
Neubewertungsreserve	Das Konto „Neubewertungsreserve“ dient dazu, dass Auf- oder Abwertungen des Finanzvermögens im Zeitpunkt der Neubewertung nicht erfolgswirksam sind bzw. keine unverhältnismässigen Auswirkungen auf den Steuerfuss haben.
Nutzungsdauer	Die Nutzungsdauer bezeichnet die Dauer, während der ein sich abnützendes Wirtschaftsgut genutzt werden kann. Man unterscheidet die technische Nutzungsdauer und die ökonomische Nutzungsdauer. Die technische Nutzungsdauer wird durch die technische Veraltung eines Wirtschaftsguts bestimmt, die ökonomische Nutzungsdauer nach der wirtschaftlich sinnvollen Nutzung. Technische und wirtschaftliche Nutzungsdauer können sich unterscheiden (z. B. Computer).

Operatives Ergebnis	Das operative Ergebnis ist der Erfolg aus der operativen Tätigkeit des Gemeinwesens. Es ist die Summe des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit und des Ergebnisses aus der Finanzierung.
Passive Rechnungsabgrenzung	Passive Rechnungsabgrenzungen sind Rechnungsabgrenzungen, bei denen ein Auseinanderliegen von Wertverzehr bzw. -zuwachs und Zahlung besteht. Dies kann entweder bei noch zu leistenden Zahlungen der Fall sein, welche noch zum alten Rechnungsjahr gehören (antizipative Passiva), oder bei Erträgen, welche im Voraus eingegangen sind (transitorische Passiva im engeren Sinne).
Passiven	Auf der Passivseite wird in der Bilanz ausgewiesen, auf welche Weise das Kapital (d. h. die finanziellen Mittel) im Rahmen der Finanzierung (Mittelbeschaffung) beschafft wurde. Die Passiven unterteilen sich in Fremdkapital und in Eigenkapital.
Periodenabgrenzung	Der Begriff Periodenabgrenzung bezeichnet einen Rechnungslegungsgrundsatz, gemäss welchem die finanziellen Vorgänge den ihnen entsprechenden Perioden zugeordnet werden.
Qualitätsmanagement	Unter Qualitätsmanagement werden alle aufeinander abgestimmten Tätigkeiten zum Leiten und Lenken der Gemeinde verstanden. Diese zielen darauf ab, dass die gesetzten Ziele erreicht werden können und dass mit den erbrachten Leistungen die Erwartungen der verschiedenen Anspruchsgruppen auf Dauer bestmöglich erfüllt werden können. Explizit wird unter dem Begriff Qualitätsmanagement für die Gemeinden nicht ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem verstanden, welches zertifiziert werden soll. Das Qualitätsmanagement soll als Führungsinstrument für die Gemeindeverantwortlichen dienen, indem sämtliche Tätigkeiten einem Regelkreis folgen.
Rechnungsperiode	Die Rechnungsperiode ist der Zeitraum, auf den sich die Erfolgsrechnung bezieht. Sie beträgt meist ein volles Jahr (Rechnungsjahr).
Restatement	Ein Restatement bezeichnet den Vorgang der rückwirkenden Neudarstellung von Rechnungselementen infolge von geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen. Es beinhaltet insbesondere eine Bilanzanpassung aufgrund der Neubewertung von Aktiven und Passiven (Umstellung auf Rechnungslegung nach FHGG).
Risiko/ Risikomanagement	Unter dem Begriff Risiko werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nichtfinanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und/oder die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde haben. Die Risiken werden im Risikomanagement systematisch bewirtschaftet.
Rückstellungen	Verpflichtungen aus einem Ereignis in der Vergangenheit, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss ist. Zudem können Unsicherheiten bezüglich des Tatbestandes sowie der Empfänger bestehen.
Rückstellungsspiegel	Der Rückstellungsspiegel ist eine Aufstellung aller bestehenden Rückstellungen.

Sachgruppe	Der Zusammenzug bzw. die Gruppierung mehrerer Sachkonten sind Sachgruppen auf verschiedenen Ebenen. Das Aggregieren bis auf die erste Ebene stellt die systematische Totalisierung der Aktiven und Passiven, Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sicher.
Sachkonto	Sachkonten sind Einzelkonten der Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung.
Selbstfinanzierungsanteil	Diese Kennzahl zeigt auf, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.
Selbstfinanzierungsgrad	Steuerungsgrösse aus der Finanzierungsrechnung. Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil seiner Nettoinvestitionen die Gemeinde aus eigenen Mitteln finanzieren kann.
Sonderkredite	Der Sonderkredit ist die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz des Grossen Stadtrates. Er ist die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Reicht er nicht aus, ist rechtzeitig ein Zusatzkredit zu beantragen.
Spezialfinanzierung	Eine Spezialfinanzierung ist die vollständige oder teilweise Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Aufgaben.
Stellenplan/ Stellenplankommission	Der Stellenplan ist ein Steuerungsinstrument des Stadtrates und enthält alle Stellen der Stadtverwaltung, deren Aufteilung auf die Direktionen und auf die nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie die Richtfunktion und Lohnklassen, die jeder Stelle zugeordnet sind. Unter Einhaltung des Globalbudgets können Dienstabteilungen innerhalb einer Aufgabe ihre Stellen bis zum Soll-Stellenplan besetzen. Die Stellenplankommission beurteilt Gesuche um Aufnahme von neuen Stellen in den Stellenplan, bringt z. H. des Stadtrates Bemerkungen an oder beantragt deren Nichtgenehmigung. Der aktualisierte Stellenplan wird jährlich vom Stadtrat genehmigt.
Steuerung im Globalbudget	Zur Steuerung im Globalbudget dienen von Gesetzes wegen der politische Leistungsauftrag mit den Budgetkrediten, Nachtragskrediten, bewilligten Kreditüberschreitungen sowie Kreditübertragungen. Innerhalb einer Aufgabe sind Mittelverschiebungen zwischen Leistungen und Leistungsgruppen möglich. Grössere Mittelverschiebungen zwischen Leistungsgruppen sind vom Stadtrat zu genehmigen.
Strategiefelder (Gemeindestrategie)	Zukünftige Gliederung der Gemeindestrategie

True and Fair View	Das Prinzip der „True and Fair View“ ist ein übergeordnetes Rechnungslegungsprinzip, welches besagt, dass die finanziellen Vorgänge tatsachengetreu dargestellt werden sollen.
Umlagen, direkte und indirekte Kosten	Direkte Kosten und Erlöse beinhalten Aufwände und Erträge, die im Rahmen der Kostenartenkontierung direkt einer Kostenstelle oder einem Kostenträger zugewiesen werden können. Die Struktur der direkten Kosten- und Erlösarten der KORE steht in einer 1:1-Beziehung zu den Artenkonten der Erfolgsrechnung gemäss HRM2. Indirekte Kosten sind Aufwände und Erträge, die nicht direkt einem Kostenträger (Leistung) zugeordnet werden können. Diese Kosten und Erlöse werden auf den Kostenstellen (Hilfs-, Vorkosten- oder Hauptkostenstelle) erfasst. Mit Umlagen oder internen Leistungsverrechnungen werden die indirekten Kosten und Erlöse (Gemeinkosten) auf andere Kostenstellen und/oder Kostenträger (Leistungen) übertragen. Die Übertragung der Gemeinkosten ist nicht erfolgswirksam und wird in der Erfolgsrechnung nicht gebucht.
Umlaufvermögen	Das Umlaufvermögen ist der Teil des Vermögens, der für den raschen Verbrauch, zur Verarbeitung oder Rückzahlung und somit direkt für die Betriebstätigkeit verwendet wird.
Verwaltungsvermögen	Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die ohne diese zu beeinträchtigen nicht veräussert werden können.
Wertberichtigung	Eine Wertberichtigung ist eine Passivierung in einem Bestandskonto als Gegenposten zu einem zu hoch bilanzierten Aktivum bzw. (seltener) eine Aktivierung in einem Bestandskonto als Gegenposten zu einem zu niedrig bilanzierten Aktivum.
Wesentlichkeit	Gemäss dem Grundsatz der Wesentlichkeit sind sämtliche Informationen im Hinblick auf die Adressaten (Exekutive, Legislative, Fremdkapitalgeber usw.) offenzulegen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind. Informationen sind wesentlich, wenn ihr Vorhandensein, ihr Fehlen, ihre Korrektur, ihre fehlerhafte Darstellung die Entscheidung des Nutzers beeinflussen könnten. In keinem Fall darf die Wesentlichkeit Inhalt gezielter Gestaltungsüberlegungen sein. Die Gemeinde kann die Wesentlichkeitsgrenze in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Erlass festlegen.
Zusatzkredit	Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Sonderkredites.

Anhang 11: Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BIKO	Bildungskommission
BK	Baukommission
EK	Eigenkapital
ER	Erfolgsrechnung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FHGG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden
FHGV	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden
FHR	Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern („Finanzhaushaltsreglement“)
FHV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern („Finanzhaushaltsverordnung“)
FI	Finanzinspektorat
FIBU	Finanzbuchhaltung
FUKA	Fonds zur Förderung und Unterstützung von kulturellen Aktivitäten
GG	Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150)
GO	Gemeindeordnung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRSTR	Grosser Stadtrat
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IR	Investitionsrechnung
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KORE	Kostenrechnung
KST	Kostenstelle
KTR	Kostenträger
LG	Leistungsgruppe
LUSTAT	Lustat Statistik Luzern
OR	Schweizerisches Obligationenrecht

PR	Personalreglement
QM	Qualitätsmanagement
RM	Risikomanagement
SF	Spezialfinanzierung
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SOZKO	Sozialkommission
stark.lu	Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene
StR	Stadtrat
StB	Stadtratsbeschluss
SWOT	Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren)
VLG	Verband Luzerner Gemeinden